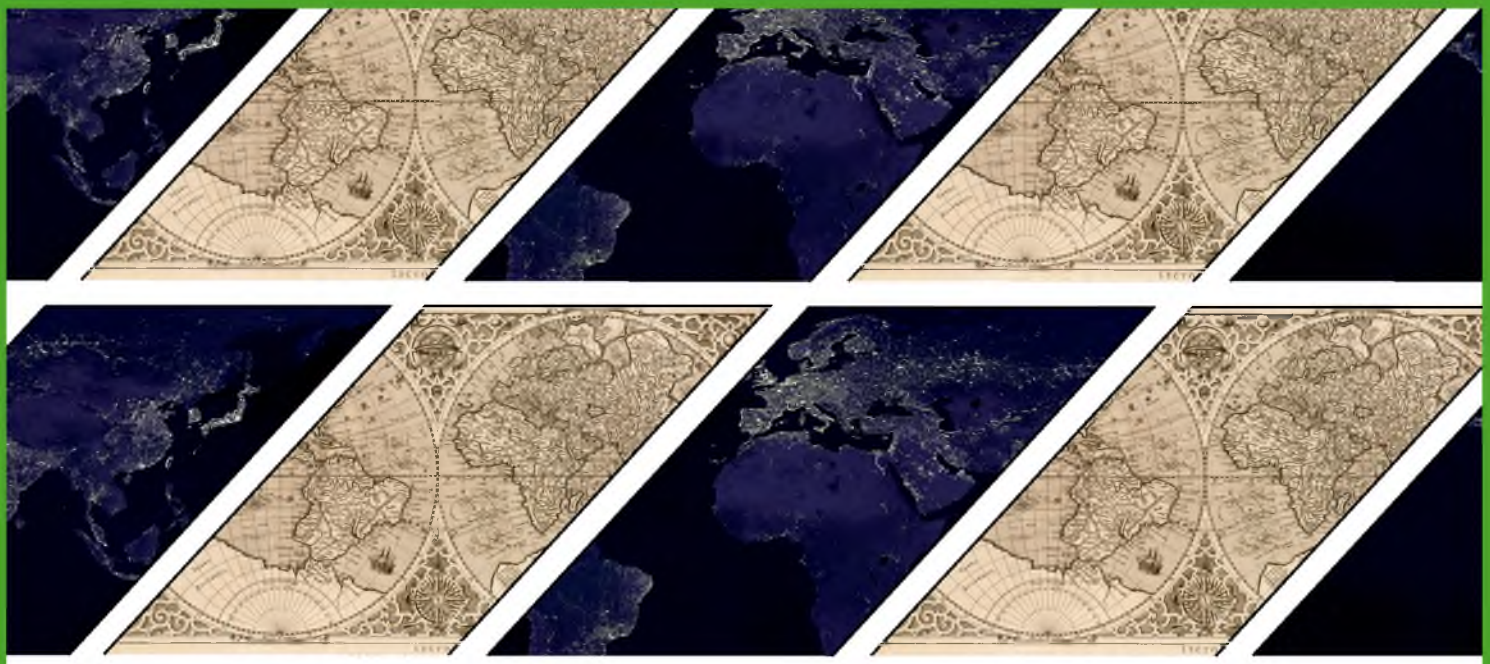
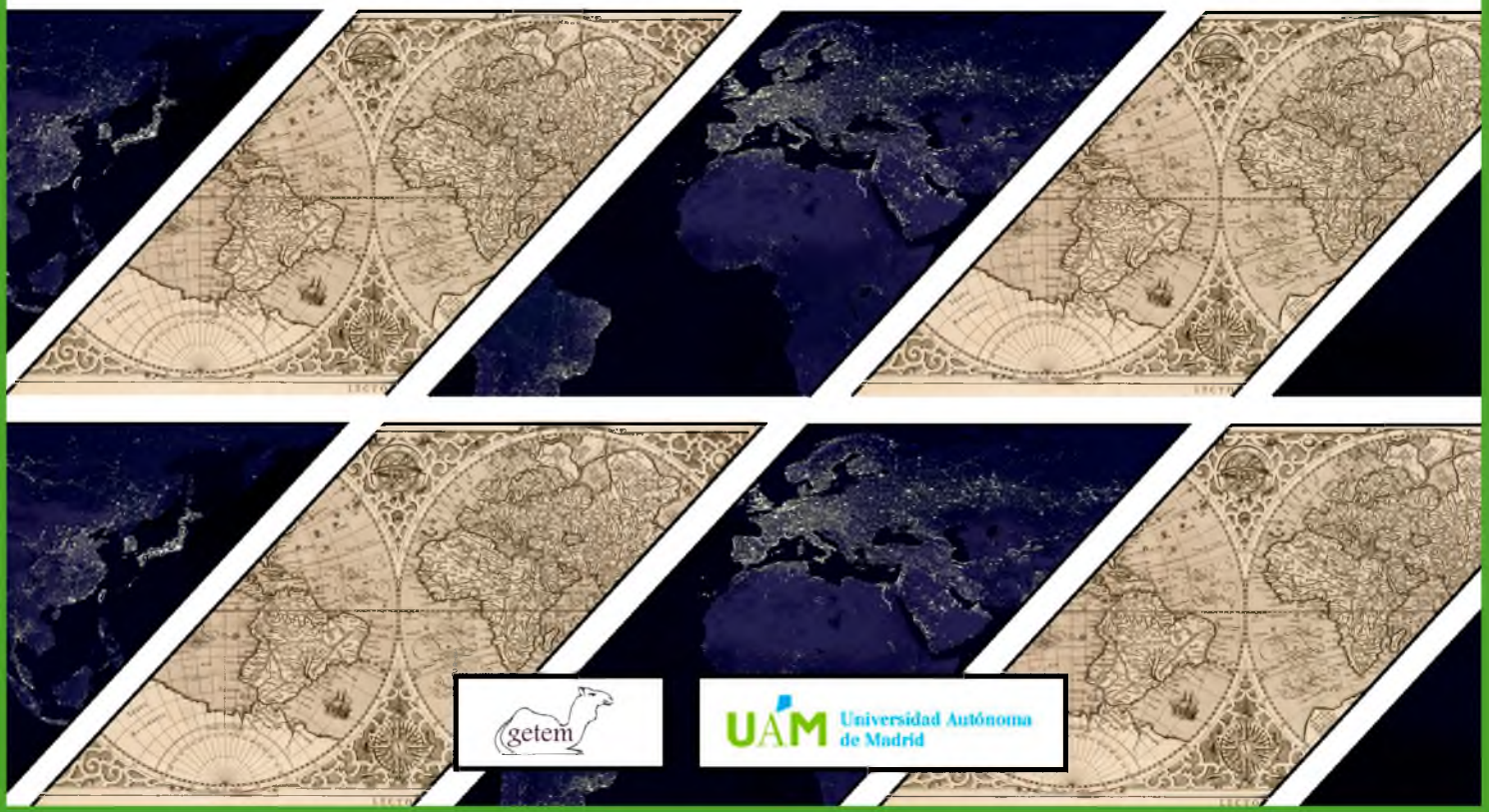


LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMIA MUNDIAL

Ángeles Sánchez Díez (coord.)

Grupo de Estudio de Transformaciones de la Economía Mundial



getem

UAM Universidad Autónoma de Madrid

getem

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMIA MUNDIAL

Ángeles Sánchez Díez (coord.)

getem

UAM Universidad Autónoma de Madrid

Primera edición: Marzo de 2021

© de la edición: Ángeles Sánchez Díez, 2021

@ de los textos: Eduardo Bidaurratzaga Aurre, Olga Biosca Artiñano,
Alicia Campos Serrano, Pablo Galaso Reca, José Manuel García de la Cruz,
Sofía García Gámez, Daniel Gayo Lafée, Javier Lucena Giraldo,
Elena Martinez Tola, David Matesanz Gómez, Luisa Moreno Manso
Ángeles Sánchez Díez y Patxi Zabalo Arena Hegoa

Maquetación: Carlos J. Martínez Portillo

www.uam/getem

ISBN: 978-84-09-28572-3

Versión electrónica disponible en Biblos-e Archivo:
https://repositorio.uam.es/handle/10486/693703

Publicado en España

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada

A cada estudiante, por saber adaptarse a las condiciones de distanciamiento social que nos ha impuesto esta pandemia, pese a que con ello pierdan parte de la emocionante vida universitaria.

A cada profesor y profesora, que de un día para otro se reciclaron a desconocidas metodologías docentes, en un contexto desbordante de gestión de la vida familiar y laboral.

A la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial, que entendió que no habría futuro sin la cooperación internacional, y a través del consenso y el diálogo fraguaron el actual sistema de instituciones internacionales, y entre ellas la Organización Mundial de la Salud.

Pero, sobre todo, a estudiantes, profesores y profesoras que, pese a haberse contagiado del coronavirus, siguieron luchando, no solo por la vida, sino también por la educación de calidad para todos y todas.

Índice

Prólogo

Autoría

Las transformaciones de la economía mundial

Análisis estructural y desarrollo

1. Análisis estructural y estudio de la economía mundial
2. El desarrollo en la economía mundial

Tendencias económicas mundiales

6. El comercio internacional
7. Empresas transnacionales e inversión extranjera
8. Integración económica regional

Factores estructurales

3. Transformaciones demográficas en la economía mundial
4. Transformaciones del escenario energético mundial
5. Innovación, cambio tecnológico y globalización

Aportaciones desde otras disciplinas

11. La econometría en el estudio de la economía mundial
12. Antropología y economía mundial

Financiación y cooperación

9. Financiación internacional para el desarrollo
10. Cooperación internacional para el desarrollo y Agenda 2030

Soluciones a las preguntas de repaso

AUTORÍA

Biosca Artiñano, Olga

Doctora en Economía por la Universidad de Sheffield, Reino Unido. Actualmente es profesora en el Yunus Centre for Social Business and Health, Glasgow Caledonian University. Su investigación y publicaciones se enfocan en los vínculos entre la desigualdad social, económica y en materia de salud en poblaciones vulnerables. Está especializa en microfinanzas y empresa social, así como en el estudio de políticas públicas para el alivio de la pobreza tanto en Europa como en América Latina. Ha participado como investigadora principal o co-investigadora en diversos proyectos de investigación financiados por instituciones como la Comisión Europea, el gobierno escocés, el British Council (Argentina) o Guy's and St Thomas' Charity. En el pasado, trabajó como consultora en microfinanzas y como experta en riesgo social en la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Bidaurratzaga Aurre, Eduardo

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) y profesor del Departamento de Economía Aplicada I de dicha universidad. Miembro de HEGOA (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional), donde realiza diferentes actividades de docencia de posgrado e investigación. Es también miembro del GEA (Grupo de Estudios Africanos) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es director del Máster Universitario Globalización y Desarrollo (UPV/EHU) y docente en títulos de posgrado de otras universidades españolas sobre temas de economía internacional, desarrollo y cooperación, así como autor de diversos artículos y capítulos de libros sobre estos temas para el caso de las economías de África Subsahariana. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Campos Serrano, Alicia

Profesora del Departamento de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Derecho y en Ciencia Política y doctora en Relaciones Internacionales por dicha universidad desarrolla su trabajo en el marco de los Estudios Africanos y la Antropología y la Historia de las Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación actuales son la economía política de los recursos naturales, la historia colonial española en África, y la construcción social del principio de soberanía. Ha sido investigadora visitante en el Centre of International Studies de la University of Cambridge, investigadora postdoctoral en el Área de Derecho Internacional de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid e investigadora Ramón y Cajal en el Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha realizado estancias breves de investigación en Stellembosch (Suráfrica), Londres y Cambridge (Reino Unido), Malabo (Guinea Ecuatorial), Ginebra (Suiza), Barcelona (España), Lisboa (Portugal), Maputo (Mozambique), Kribi y Limbe (Camerún), Tindouf (Argelia), Lubumbashi), (República Democrática del Congo) e Ifni (Marruecos).

Galaso Reca, Pablo

Doctor en economía por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Fue profesor en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UAM (2007-2013) y actualmente trabaja como profesor adjunto del Instituto de Economía de la Universidad de la República (Uruguay). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay y sus líneas de investigación se centran en los estudios sobre análisis de redes sociales, capital social, innovación y desarrollo económico. Ha publicado trabajos académicos y participado en diversos proyectos de investigación en esas temáticas. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

García de la Cruz, José Manuel

Profesor titular en el Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense, centro donde se doctoró con la tesis: Empresas multinacionales y economía española. Sus trabajos de investigación y publicaciones están relacionados con la dinámica de la economía mundial y la integración económica, productiva y regional. Igualmente ha participado como experto en programas de cooperación económica de la Unión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo en América Latina. Fue analista del Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España, y ha trabajado como consultor en

Ernst &Young. Coordinador del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

García Gámez, Sofía

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, ha cursado el Master en Economía del Sector Público en la Universidad de Alcalá de Henares (conjuntamente con el Instituto de Administraciones Públicas) y el Máster en Banca y Mercados Financieros en la UAM. Ha sido funcionaria del Ministerio de Hacienda de Venezuela. Actualmente trabaja como Profesora Contratada Doctora del Departamento de Economía Aplicada de la UAM e investigadora del Instituto Universitario de Predicción Económica LR Klein. Está especializada en cálculos econométricos y métodos de estimación que ha aplicado a sus investigaciones sobre Inversión Extranjera Directa, Crisis Financiera, Deuda Soberana, Agencias de Calificación Crediticia, Inmigración, así como temas de Corrupción y Gobernanza. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Gayo Lafée, Daniel

Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos y Director Académico del Programa de Sostenibilidad, Igualdad y Salud de la URJC. Es Director del "Master in Global Affairs" de la URJC y Co-Director del "Máster Universitario en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Desarrollo" de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Es doctor en Economía (UAM) y especialista cooperación internacional para el desarrollo (UAM-FSE). Tiene una extensa experiencia como profesor e investigador universitario durante más de 26 años, con numerosas publicaciones, y participando en proyectos y diversos congresos y seminarios nacionales e internacionales; a la vez que asesora a gobiernos e instituciones públicas en políticas de desarrollo y la Agenda 2030. Como especialista, su actividad se centra en la cooperación internacional al desarrollo; el sector privado y los ODS; las políticas públicas para el desarrollo; y la integración regional y el desarrollo económico en América Latina. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Lucena Giralda, Javier

Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), es profesor del departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la UAM. Sus líneas de investigación están relacionadas con los cambios estructurales y tecnológicos, así como con los problemas del desarrollo económico.

Esto le ha conducido a participar en publicaciones académicas, proyectos de investigación y congresos tratando las cuestiones mencionadas. También ha trabajado en empresas de comunicación, en cooperación al desarrollo y en educación. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Martínez Tola, Elena

Doctora en Economía por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unbertsitatea (UPV/EHU), y actualmente Profesora Agregada en el departamento de Economía Aplicada I. Imparte docencia de economía regional y de economía internacional en grado y posgrado en la Facultad de Economía y Empresa de Bilbao. Es miembro de Hegoa, Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional de la UPV/EHU, y sus líneas de investigación y publicaciones se centran en los temas relacionados con la economía internacional, el desarrollo territorial y las desigualdades de género.

Matesanz Gómez, David

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es profesor de la Universidad de Oviedo en el departamento de Economía Aplicada. Ha sido profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Quilmes en Argentina. Está interesado en temas relacionados con el desarrollo económico y con los países en desarrollo. Ha sido profesor visitante en universidades de Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Italia, México y Uruguay. Sus resultados de investigación han sido publicados tanto en revistas nacionales como internacionales. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Moreno Manso, Luisa

Doctora en Derecho Internacional Público por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Su experiencia, de más de 20 años, se centra en la cooperación internacional para el desarrollo. Ha trabajado en la Secretaría General de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Comunidad de Madrid, la Fundación del Instituto de Crédito Oficial y la Universidad Rey Juan Carlos del Madrid. A nivel europeo, ha trabajado en el Parlamento Europeo y asesora a instituciones españolas en la cooperación internacional europea. Fue miembro experto del Consejo Nacional de Cooperación Internacional.

Sánchez Díez, Ángeles

Profesora del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctorada en dicha universidad en 2001 con la tesis "La internacionalización de la economía española hacia América Latina: elementos determinantes en el inició y consolidación del proceso". Su investigación y publicaciones se centran en el análisis de la inversión extranjera, la integración económica, los recursos naturales y las restricciones económicas en situaciones de conflicto. Ha realizado estancias de investigación en Universidades de Argentina, Brasil, Chile, México y Costa Rica, así como en la CEPAL, en sus sedes de Santiago de Chile y Ciudad de México y la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington. Actualmente coordina la red de equipos del Círculo de Estudio de Latinoamérica (CESLA) del Instituto Klein en la UAM. Ha trabajado en la Universidad de Burgos hasta 2003 y fue responsable del área de América Latina en el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Coordinadora del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM).

Zabalo Arena, Patxi

Doctor en economía por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unbertsitatea (UPV/EHU), donde ejerce como Profesor Agregado en el departamento de Economía Aplicada I, impartiendo docencia de grado y posgrado sobre economía internacional y desarrollo en la Facultad de Economía y Empresa de Bilbao. Miembro de Hegoa, Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional de la UPV/EHU, de la Sociedad de Economía Mundial y de la Asociación de Economía Crítica, sus líneas de investigación y publicaciones se enmarcan en dichas temáticas, con particular atención a los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión.

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Prólogo

La aparición de este libro coincide con el debate sobre la necesidad de acometer una profunda revisión del modelo que ha caracterizado a la economía mundial durante los últimos cuarenta años. Este modelo, comúnmente denominado "globalización económica" se basa en la revalorización de las relaciones económicas externas como factor dinamizador de las economías nacionales. En consecuencia, el mercado mundial se ha erigido como gran articulador de la economía mundial devaluando las políticas nacionales y, de paso, el papel de las instituciones multilaterales.

A este hecho, se suma la irrupción de un conjunto de nuevos desarrollos tecnológicos en un contexto social marcado por la desigualdad económica, por un lado, y por la toma de conciencia sobre las consecuencias ambientales del modelo productivo y de consumo vigente, por otro. Ambas cuestiones exigen cambios en las políticas económicas que impulsen transformaciones en el funcionamiento de la economía mundial que atiendan a los riesgos globales más allá de las exigencias del mercado.

Precisamente, el análisis de estas transformaciones es lo que motivó la constitución del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM) de la Universidad Autónoma de Madrid. Pues bien, el GETEM asumió, desde su primer momento, la necesidad de elaborar materiales docentes que permitieran a estudiantes y personas interesadas en general acercarse a la comprensión de la economía mundial de una forma accesible, lo que justifica esta publicación que ha de valorarse, ante todo, como recurso docente.

La realización de este libro tiene por objeto cubrir dos necesidades detectadas previamente en la docencia de materias relacionadas con la economía mundial. Por una parte, disponer de materiales que se adapten a los requerimientos de los estudios universitarios en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y, por otra, que estos recursos se encuentren actualizados a los cambios que se producen en el objeto de análisis y en las perspectivas con que se analizan.

El material presenta algunas novedades frente a los recursos docentes tradicionales. En primer lugar, se encuentra disponible en soporte digital e introduce una elevada interactividad, a través de videos y de hipervínculos, que permiten el acceso a bases de datos, gráficos, estudios de caso, artículos, noticias, debates y presentaciones, entre otros. En segundo lugar, además de garantizar la disponibilidad de un contenido temático básico y actualizado, ofrece diversos recursos que permiten ampliar y profundizar la información a través de recuadros sobre temas concretos de estudio, cajas denominadas "para saber más" y bibliografía complementaria para el estudio. En tercer lugar, permite la autoevaluación a través de preguntas tipo test y de verdadero y falso. Finalmente, el libro hace énfasis sobre su naturaleza dinámica, en tanto que el acceso a las bases de datos de los gráficos que se presentan hace posible actualizar los análisis.

El libro se inicia con una introducción a la perspectiva metodológica empleada en el estudio de la economía mundial. En el capítulo **"El análisis estructural y estudio de la economía mundial"**, **José Manuel García de la Cruz** recorre las diferentes definiciones de Economía antes de argumentar la importancia de la contribución del análisis estructural al estudio de los problemas y de las líneas de cambio de la economía actual. Esto sirve para abordar sucintamente ideas económicas distantes de las habituales sobre el funcionamiento de las economías. Posteriormente, se definen los conceptos fundamentales del análisis estructural, es decir, estructura económica, instituciones y sistema económico y su adecuación a las necesidades de interpretar no solamente una realidad concreta en un momento determinado, análisis estático, sino también las características de los procesos de cambio a largo plazo, análisis dinámico. Finalmente, se hace una aproximación a los elementos característicos de la economía actual como objeto de estudio del análisis estructural.

En el capítulo **"El desarrollo en la economía mundial"**, **Javier Lucena Giraldo** aborda los principales aspectos del desarrollo internacional, es decir qué realidad observa, cómo la define, cuáles son las teorías al respecto y qué políticas se han utilizado. Con este fin, primero se revelan algunos prejuicios y después se delimita la realidad, a través de una serie de datos cuantificados y hechos

estilizados. Posteriormente, se establecen las definiciones e indicadores del crecimiento y el desarrollo, así como las similitudes y diferencias entre ellos. A continuación, se presentan las propuestas teóricas de los economistas clásicos y de las diferentes generaciones de estudios sobre el desarrollo. Por último, se exponen los fundamentos, resultados y críticas de las estrategias de desarrollo que se han realizado en cada periodo.

Seguidamente, en el capítulo **"Las transformaciones demográficas mundiales"**, **Ángeles Sánchez Díez** analiza los cambios relativos a la población en el contexto mundial partiendo del desigual reparto de la población, concentrada en Asia, y las divergentes evoluciones, que muestran el mayor dinamismo de los países menos desarrollados. El capítulo se centra en el análisis de los tres retos actuales. En primer lugar, en el envejecimiento, que si bien es más profundo en los países desarrollados se vislumbra también como un problema en las economías emergentes. Vinculado a esta transformación encontramos unos de los grandes retos: el futuro de los sistemas de pensiones. Posteriormente se aborda el estudio los movimientos del campo a la ciudad, que ha dado lugar a un gran proceso de urbanización que pone de manifiesto los desafíos de las ciudades, particularmente de las grandes urbes. Finalmente se analizan los movimientos migratorios internacionales, tanto los tradicionales y voluntarios, motivados, esencialmente por razones económicas, como las migraciones forzosas (los refugiados) así como un fenómeno más reciente como son los desplazamientos de personas causados por los efectos del cambio climático.

En el capítulo **"Las transformaciones del escenario energético mundial"**, la profesora **Ángeles Sánchez Díez** repasa los referentes teóricos que analizan las relaciones entre los recursos naturales y el desarrollo. Seguidamente, se describe la estructura energética mundial, detallando la evolución e importancia de los recursos energéticos esenciales para el proceso productivo y las tendencias de cambios. Asimismo, se abordan los grandes retos de futuro. Uno de estos desafíos es incremento de la oferta energética debido a los nuevos descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos tradicionales, la mayor accesibilidad a los recursos del Ártico a medio plazo y la explotación de los hidrocarburos no convencionales. Igualmente, se analiza el cambio en la matriz energética ante presiones medioambientales, donde se mantiene el debate abierto en torno a la energía nuclear y la viabilidad de la energía renovable, así como la necesaria reducción de las emisiones de gases invernadero ligados a la energía. También se aborda la mayor preocupación por la pobreza energética, en las diferentes concepciones que toma en los países en desarrollo y desarrollados. Finalmente se analiza la inestabilidad resultado de las fluctuaciones de los precios, esencialmente del petróleo, y de los conflictos en las zonas de producción y tránsito, finalizando con unas reflexiones sobre la seguridad energética en un marco de cooperación y competencia.

En el capítulo **"Innovación, cambio tecnológico y globalización"**, escrito por **Pablo Galaso** y **David Matesanz**, se analizan los procesos de innovación y su inserción en la economía global. El capítulo desarrolla cuestiones teóricas fundamentales y aspectos microeconómicos de la innovación. Se estudian también los distintos ritmos de éxito de los países y, con ello, las desigualdades económicas y sociales entre los mismos. Los autores identifican tres cuestiones particularmente relevantes desde la perspectiva de la estructura económica mundial. Primero, el cambio tecnológico resulta clave para determinar el desarrollo en el largo plazo y la configuración de las relaciones económicas internacionales. Segundo, la innovación surge en el seno de redes de actores (empresas, centros de investigación, gobiernos, entre otros) que interactúan intensamente a escala local pero que también mantienen conexiones a escala internacional, formando redes globales de innovación. Tercero, los estados desempeñan un rol fundamental en los procesos de innovación, no solo para incentivar las innovaciones, sino también para orientarlas hacia objetivos que mejoren el bienestar colectivo.

En el capítulo **"El comercio internacional"** elaborado por **Eduardo Bidaurratzaga Aurre**, **Elena Martínez Tola** y **Patxi Zabalo Arena** se estudian las relaciones comerciales internacionales desde un punto de vista teórico e institucional, y también a través del análisis de los datos aportados por diversas fuentes estadísticas a lo largo del tiempo. Así, este capítulo se estructura en tres apartados. En primer lugar, se realiza un repaso histórico de las diferentes teorías y debates en el ámbito del comercio internacional, explicando las distintas posturas al respecto, desde quienes apuestan por la libertad de intercambios en el ámbito internacional, hasta quienes abogan por la implantación de diferentes medidas de protección ante la competencia exterior. A continuación, en un apartado eminentemente práctico, se muestran las principales características de las relaciones comerciales internacionales, así como sus tendencias de cambio más relevantes en términos de distribución geográfica y sectorial. Asimismo, se subraya el protagonismo que han adquirido las cadenas globales de valor en las últimas décadas. Por último, se exponen los antecedentes del marco institucional del comercio internacional y se estudia en detalle su configuración actual, marcada desde el año 1995 por la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la vez que se destacan las discusiones más controvertidas asociadas a la agenda multilateral del comercio internacional, así como las incoherencias y asimetrías presentes en esta agenda.

A lo largo del capítulo **"Las empresas transnacionales y la inversión extranjera"**, **Ángeles Sánchez Díez** contextualiza el papel de las empresas transnacionales en la economía mundial. Seguidamente se abordan las distintas teorías

que explican el papel de la inversión extranjera directa y de las estrategias de las propias empresas en la economía mundial, para continuar describiendo los flujos internacionales, señalando la creciente importancia de las economías emergentes y el rol de las fusiones y adquisiciones, que contribuyen al mantenimiento de un modelo centro-periferia. Se finaliza con el análisis de las políticas en torno a la atracción de los flujos de inversión a nivel mundial.

En el capítulo **"La integración económica regional"**, **Ángeles Sánchez Díez** y **Eduardo Bidaurratzaga Aurre** contextualizan los procesos de integración desde la década de los años cincuenta hasta la actualidad. Se parte de un somero repaso de los referentes teóricos de la integración para estudiar las distintas etapas que puede tener un proceso de integración, desde las más sencillas asociados a acuerdos de colaboración económica y tratados de libre comercio, hasta las más complejas y avanzadas como las uniones económicas y monetarias. Todas ellas se ilustran con las diversas experiencias existentes a nivel mundial, evitando una visión eurocentrista y dando a conocer las experiencias en África, América Latina y Asia.

"La financiación internacional para desarrollo", de **Eduardo Bidaurratzaga Aurre**, **Olga Biosca Artiñano** y **Ángeles Sánchez Díez**, enmarca los flujos de ayuda oficial al desarrollo en un marco amplio de financiación al desarrollo, centrándose en la arquitectura internacional en evolución desde los años sesenta. Se definen los conceptos más importantes, se analizan los flujos tradicionales de cooperación y se introducen los nuevos mecanismos de financiación más innovadores. Se finaliza con una reflexión sobre la necesaria coherencia de políticas que han de acompañar los procesos de financiación al desarrollo en el marco de la economía mundial.

En el capítulo **"La cooperación internacional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible"**, **Daniel Gayo Lafée** y **Luisa Moreno Manso** analizan el papel y retos de la cooperación internacional al desarrollo en el contexto actual de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y ante el nuevo contexto de un mundo post COVID-19. Así, se comienza analizando las principales características y retos de la Agenda 2030, como marco y nuevo paradigma internacional del desarrollo. Sobre esta base se expone el papel de cooperación bilateral y multilateral en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, destacando a la UE como primer donante mundial, a la vez que se analizan los nuevos retos y roles para los actores esenciales en la promoción del desarrollo y del sistema internacional de cooperación: los gobiernos, los nuevos donantes emergentes, la Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Triangular y el sector privado. Todo ello permite vislumbrar algunos ámbitos estratégicos y principios para la cooperación internacional en un contexto post COVID-19, en donde las crecientes interdependencias

sanitarias, económicas, financieras, climáticas, alimentarias y migratorias evidencian que la cooperación internacional resurge como valioso instrumento para hacer frente a los retos comunes.

En el capítulo **"La econometría en el estudio de la economía mundial"** elaborado por **Sofía García Gámez** se dan a conocer, de una manera didáctica, las ideas básicas que engloban la aplicación de una batería de métodos econométricos empleados en el análisis de la economía mundial. En primer lugar, se hace un repaso del concepto y breve reseña histórica de la econometría; a continuación, se presenta una clasificación de los modelos econométricos atendiendo a la existencia o no de un cuerpo teórico que enmarque la relación entre las variables sujetas a estudio; en tercer lugar, se presenta de forma detallada las fases que han de cumplirse para llevar a cabo la elaboración de un modelo econométrico y por último se presenta, en formato ficha, un conjunto de ejemplo aplicados enmarcados dentro del análisis de dependencia.

Finalmente, en el capítulo **"Las aportaciones de la antropología al estudio de la economía mundial"**, **Alicia Campos Serrano** analiza de qué manera los conceptos y debates de la Antropología Económica pueden iluminar las dinámicas de la Economía Mundial. La autora presenta las distinciones clásicas entre producción, distribución y consumo, y dentro de la distribución, entre intercambio, reciprocidad y redistribución, para mostrarnos que gran parte de los flujos e interrelaciones económicos pueden entenderse a partir de estas categorías. Al mismo tiempo, se señala de qué manera esta perspectiva puede contribuir al debate sobre las principales instituciones económicas internacionales.

Este libro se ha desarrollado en el marco de los proyectos de innovación docente "La estructura económica y relaciones internacionales ante los nuevos métodos docentes" (CEE_001.18_INN) en el curso 2018-2019 y "Libro dinámico para el estudio de las relaciones económicas internacionales" (CEE_017.19_IMP) en el curso de 2019-2020 en la Universidad Autónoma de Madrid, ambos coordinados por Ángeles Sánchez Díez y Javier Lucena Giraldo.

Finalmente, agradecemos la desinteresada colaboración de Pedro Sánchez Rodríguez y Miguel Casau en la ingrata labor de revisar las erratas, si bien la responsabilidad es exclusivamente de los autores y autoras. No podemos terminar este prólogo sin expresar nuestro reconocimiento a aquellas autoras, sí todas ellas mujeres, que pese a haber sufrido en primera persona los estragos del coronavirus encontraron fuerzas y tiempo para escribir sus capítulos.

Madrid, diciembre de 2020.

La coordinación del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM)

ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL

José Manuel García de la Cruz.
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Preguntas previas: ¿De qué trata la Economía? ¿Cuál es la ocupación de los economistas?

La actividad y las decisiones económicas están insertas en la vida cotidiana de la gente y, sin embargo, no existe una definición clara y compartida sobre qué se entiende por Economía, como disciplina científica.

La gente habla y, sobre todo, escucha hablar de Economía dando por supuesto el contenido científico de las aseveraciones en las que se apoyan las opiniones. Al mismo tiempo que, paradójicamente, muestran un gran escepticismo sobre las mismas. Esta actitud también es compartida por la mayor parte de los economistas que se enfrentan a la necesidad tanto de explicar lo que sucede o ha sucedido (ser buenos pronosticadores del pasado) como de ser precisos predictores de lo que puede llegar a suceder, obligación no sólo de los científicos, sino también de los profesionales que se sirven de sus conocimientos para orientar las decisiones tanto colectivas como privadas.

En los últimos años, además, han proliferado las críticas hacia una profesión a la que se acusa de estar alejada de los problemas cotidianos a los que, sin embargo, dice contribuir a resolver. La importancia de esta crítica ha obligado a reconocer la necesidad de reformar la manera de analizar los problemas económicos, incorporando variables sociales e institucionales que la deriva cuantitativa de los últimos años ha ido arrinconando (Stiglitz, 2010).

Definir qué es la Economía no es tarea sencilla. Un autor tan relevante como **Joseph Alois Schumpeter** (1883-1950) (1971) rehúye una respuesta concreta en su obra "Historia del Análisis Económico", simplificándo la definición de Economía a "*la actividad de los economistas*". La respuesta no aclara nada dado que los economistas se dedican a las más variadas de las funciones y tareas, aunque casi todas ellas tienen que ver con la administración, la producción de bienes y servicios o con su distribución y venta.

Más audaz y precisa es la extendida definición de Economía aportada por **Lionel Robbins** (1898-1984) (1969), para quien la Economía es "*la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos*". A pesar de la amplia aceptación de esta definición en los ambientes académicos, este intento definidor de la Economía no aporta realmente nada específico a la misma como disciplina científica. Reduce su campo de análisis al estudio de un aspecto del comportamiento individual, esto es, a la conducta de optimización, sin contemplar consideraciones históricas y sociales, muy presentes en los estudios de los economistas clásicos, ni tampoco la influencia del entorno y la posición social en el comportamiento del individuo (Veblen, 1944). Acepta la escasez de recursos sin entrar en los mecanismos de su ampliación o conservación, temas centrales para la economía del desarrollo y para la sostenibilidad.

Las consecuencias de este planteamiento son múltiples en la medida en que se descarta, por ejemplo, la importancia de la tecnología o los cambios en los comportamientos de los sujetos individuales o en la organización de las empresas, por no decir en los valores sociales. Reducir la racionalidad a un comportamiento establecido por la psicología hedonista del siglo XIX, supone que: 1) no existen componentes culturales que repercutan sobre las decisiones económicas, 2) instituciones como la propiedad privada forman parte de los derechos naturales, o 3) el afán por acumular riqueza va más allá de las limitaciones de la capacidad de consumo de la gente y cuya explicación se debe más a la disputa y organización del poder en la sociedad que a los resultados de la propia lógica del funcionamiento del mercado (Veblen, 2005). Hay que reconocer que presentar a la Economía de esta forma tiene un resultado muy favorable en su formalización como conocimiento neutral y, por lo tanto, difícilmente discutible.

La justificación y diferenciación del conocimiento económico reside en el hecho de que las personas se relacionan entre sí, constituyéndose en sociedad para satisfacer sus necesidades. También interaccionan para relacionarse con la naturaleza. Los conocimientos técnicos y científicos se generan en este proceso social, buscando una relación sostenible para atender mejor las necesidades particulares y colectivas, presentes y futuras, a partir del uso de los recursos disponibles.

Por otro lado, y simultáneamente en el seno de la sociedad, se establecen normas de conducta que impiden desórdenes que pongan en peligro sus relaciones sociales y con la naturaleza. A corto plazo los recursos siempre aparecen como escasos, pero ¿no nos muestra la Historia la gran capacidad de la humanidad para poner a su disposición cada vez más recursos? Más aún, ¿no espera la gente soluciones en la Economía para aumentar los recursos disponibles? Por lo tanto, la Economía habrá de contemplar cómo se usan los recursos, así como las posibilidades de su ampliación. Además, la identificación de las necesidades no es solamente un fenómeno espontáneo, sino que existen necesidades vitales que, de una u otra forma, se comparten por todas las personas, como el alimento, el vestido, el cobijo, la movilidad o la seguridad en lo que se pretende hacer. No obstante, la forma en que estas necesidades son satisfechas ha cambiado a lo largo de la Historia y, por otra parte, no todas las necesidades han sido, ni están, satisfechas equitativamente para todos y cada uno de los componentes de la sociedad humana.

Para **Oskar Lange** (1904-1965) (1966), la Economía trata de "*enseñar o investigar la naturaleza de la riqueza y las leyes de su producción y distribución, incluyendo directamente o en forma remota, la acotación de todas las causas por las que la situación de la humanidad o de cualquier sociedad de seres humanos, prospera o decae respecto a ese objetivo universal de los deseos humanos*", temas todos ellos prioritarios entre las preocupaciones de los primeros pensadores reconocidos como pioneros de la Economía como área diferenciada del derecho, de la filosofía moral o de la política.

En esta línea, y como intento de síntesis de las posiciones anteriores, es de destacar la propuesta de **Ramón Tamames** (1992) para quien "*la Ciencia de la Economía Política en sus diferentes ramas estudia los problemas derivados de la insuficiencia de medios para atender a todos los fines imaginables, teóricamente infinitos, y que analiza los conflictos de intereses para proponer medidas de acción*". Así se incorporan al objeto de estudio de la Economía las discrepancias manifestadas en la sociedad sobre el cómo emplear los recursos y cómo lograr los objetivos. No se trata solamente de una ciencia que analiza cómo optimizar el empleo de los recursos disponibles sino también de qué manera las decisiones sobre su empleo obedecen a los conflictos sociales atenuándolos o agravándolos. Así, Tamames interpreta la economía como "*conjunto de relaciones de producción y de cambio de una sociedad, que se desenvuelven dentro de un cierto marco institucional. Las estructuras en general -a diferencia de las circunstancias coyunturales- sólo evolucionan a medio y, sobre todo, a largo plazo, salvo que se introduzcan reformas estructurales a través de cambios revolucionarios en el marco institucional*".

Aceptar que, por un lado, la Economía está sujeta a los conflictos sociales y, por otro, que contribuye a la forma en que se resuelven, no es sino resaltar su carácter de ciencia social. En este sentido, y como el conjunto de ciencias sociales, la Economía habrá de aceptar ciertas limitaciones en el objeto de su trabajo y al mismo tiempo, múltiples influencias de otras disciplinas científicas para poder atender a las demandas de respuestas ante los fenómenos novedosos que aparecen ante la vista de los ciudadanos. Ello implica admitir dos limitaciones: 1) afrontar las dificultades específicas que proceden del carácter mismo de la sociedad como objeto de análisis, y 2) asumir las que están relacionadas con el hecho de que el investigador/científico se encuentra inmerso en la sociedad que analiza.

En tanto que los cambios sociales se producen a un ritmo muy superior al observado en el medio físico, se plantean problemas derivados de la selección de las variables representativas para la explicación de los cambios, así como de la contrastación de las teorías en un escenario cambiante y no reproducible según las exigencias del método científico[1].

Por su parte, el sujeto, el investigador en Economía, es miembro de una sociedad que tiene unos valores ideológicos y que como individuos aprehenden y adoptan muchas veces de manera inconsciente. Estos juicios de valor influyen en la determinación de los temas o cuestiones que el científico aborda, en el tipo de preguntas que se plantea, en los conceptos que emplea, en las hipótesis que formula e incluso en los métodos que utiliza para establecer sus conclusiones. Esta situación confiere múltiples elementos de subjetividad al proceso de análisis de los fenómenos económicos.

Como afirma **Schumpeter** (1971) todo análisis de los hechos empíricos es precedido de un acto cognoscitivo precientífico o "*visión*". El proceso de elaboración de proposiciones científicas es "*una relación infinita de toma y daca [entre el trabajo factual y el trabajo teórico], poniéndose recíprocamente a prueba de un modo natural y planteándose, el uno al otro, tareas nuevas, [lo que acaba] produciendo modelos científicos, productos conjuntos provisionales de su interacción con los elementos que quedan de la visión original; a esos modelos se aplicarán criterios de consistencia y de adecuación cada vez más exigentes*". De este modo, sujeto y objeto de estudio, inmersos en una misma realidad social, interaccionan mutuamente afectando al propio discurrir del procedimiento científico. Precisamente de ello deriva la dificultad de entender

[1] La solución encontrada fue el falsacionismo metodológico propuesto por Karl Popper (1902-1994). El falsacionismo rechaza el verificacionismo, la ciencia se basa en la razón, por lo que, si las hipótesis son resultado del ejercicio crítico de la razón, las hipótesis serán tomadas como verdaderas hasta que sean refutadas –contradichas- por los hechos. Ahora bien, esta posibilidad siempre está abierta por lo que el conocimiento es provisional.

la construcción de la ciencia económica como un proceso aislado de la propia realidad social de la que el investigador forma parte y en la que comparte sus valores.

La aproximación metodológica solamente parece posible si, como apunta **Gunnar Myrdal** (1898-1987) (1979), se insiste en la necesidad de objetividad en el análisis para lo que recomienda "*exponer nuestras valoraciones claramente, de forma consciente, específica y explícita*". De esta forma, se podrán seguir también los consejos de Robinson (1966) para quien la objetividad de la ciencia se alcanza porque muchos individuos están continuamente contrastando cada teoría con las de los demás, de tal modo que la objetividad es un valor definido colectiva o socialmente y no resultado de la imparcialidad de los investigadores.

Por supuesto que influyen las decisiones individuales, pero no es la perspectiva individual la que permite examinar los cambios que se han producido ni en la determinación de las necesidades, ni en la forma de organizar el empleo de los recursos disponibles en un momento dado. Habrá que examinar los cambios que se producen en la sociedad en su conjunto, de ahí la importancia de integrar los conocimientos procedentes de otras disciplinas sociales, como la ciencia política, el derecho o la sociología en la interpretación de los fenómenos económicos. La actividad científica es absolutamente incompatible con el dogmatismo, por más que, con frecuencia, la postura de muchos economistas, académicos o no, sea dogmática.

Con estas premisas, la Economía se puede definir como *el esfuerzo sistemático por conocer las formas en las que cada sociedad organiza sus recursos materiales y cómo satisface sus necesidades, es decir, la producción, la distribución y el consumo*. Habría, incluso, que ampliar el ámbito de la Economía a las actividades de búsqueda de recursos y a las nuevas oportunidades de su empleo, es decir, a las actividades de ciencia y tecnología, en la medida en que éstas estén orientadas por criterios económicos y cuyos resultados sean considerados como mercancías.

Finalmente, hay que tener presente que la Economía no puede ser solamente una ciencia de conocimiento formal, sino que también debe ser un conocimiento aplicado. ¿La Economía para qué? Solamente cabe una respuesta: para que la gente viva mejor. Es decir, la Economía debe ser Economía Política y debe de incorporar los conocimientos a la política económica, es decir, a "*la aplicación de determinadas medidas por parte de las autoridades para conseguir determinados fines*" (**Cuadrado Roura**, 1995) o, en palabras de **Jan Tinbergen** (1903-1994) (1956) la "*variación deliberada de los medios para alcanzar ciertos objetivos*". Esta dimensión de la Economía introduce, desde

otro ángulo, los problemas de la identificación y priorización de los fines y del empleo alternativo de los recursos disponibles.

A partir de estas consideraciones sobre qué es la Economía se puede entender la variedad de ocupaciones de los economistas. Los economistas son los profesionales que ofrecen sus conocimientos (*"su caja de herramientas"* según **Joan Robinson** (1903-1983)) a la solución de los problemas que la sociedad encuentra en la gestión y administración de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades particulares y sociales manifestadas en un momento dado, y también en la búsqueda de soluciones que contribuyan a ampliar los recursos disponibles para la satisfacción de otras previstas en el futuro. Al igual que los investigadores en Economía, los economistas profesionales también están sujetos a las motivaciones, las ideas y los intereses que articulan la vida social. Su desempeño profesional se ejerce en el marco social establecido, participando en la selección y diagnóstico de los problemas, y contribuyendo a la solución de estos desde cada una de las instituciones que intervienen en el proceso de producción, distribución y consumo, administrando recursos, asignando capacidades productivas, organizando los intercambios y, también, estudiando las formas y grado en las que se satisfacen las necesidades. Por lo tanto, no debe de extrañar que los economistas estén presentes en las más diversas actividades, desde la planificación y empleo de los recursos productivos (producción) a la identificación de necesidades y sus formas de satisfacción (consumo).

Sin duda, todos los economistas aceptarían el papel que les atribuye **George Stigler** (1911-1991) (1987) de críticos o defensores expertos de las más variadas políticas económicas, si bien su contribución es verdaderamente importante cuando sus aportaciones mejoran el conocimiento del funcionamiento del sistema económico, de sus limitaciones y de su potencial capacidad de satisfacción de la necesidades individuales y colectivas de una sociedad. Aunque, seguramente, también debiera de ser de aplicación para los economistas lo señalado por Clemenceau (1841-1929) durante la Primera Guerra Mundial respecto de los militares: *"la guerra es un asunto demasiado importante para dejarlo en manos de los militares"*, es decir, la economía tampoco debiera de dejarse sólo en manos de los economistas. El escrutinio social de las ideas y propuestas de los economistas no debe de abandonarse, precisamente por las consecuencias sociales de las mismas.

2. La contribución del análisis estructural

De lo expuesto hasta ahora, se desprende que la perspectiva propia del individuo y su racionalidad no debe ser la que guíe la identificación tanto de los recursos disponibles como de las necesidades sociales, por el contrario, se debe de considerar a la Economía como una ciencia social que asuma una

perspectiva de estudio que englobe al conjunto de relaciones que se establecen entre los miembros de una sociedad para satisfacer sus necesidades económicas, las que precisan de recursos materiales. El concepto que permite este análisis es el de "*estructura*", de amplio empleo en otras disciplinas sociales, desde la antropología a la lingüística.

Tras una aproximación de **Román Perpiñá i Grau** (1902-1991) (1953), fue **José Luis Sampedro** (1917-2013) (1961) quien introdujo el análisis estructural en España, y con éste, la contribución del concepto de *estructura económica,* definido como "*conjunto de elementos y relaciones que caracterizan, con cierto grado de permanencia, una determinada realidad*". En esta línea, para Ramón Tamames (1992) la estructura es "*la caracterización de un todo por las relaciones mutuas que implican la distribución del orden de sus partes*". Aportando en esta definición los conceptos de "todo", "partes", "relaciones", "distribución" y "orden" que forman parte inevitable de cualquier conceptualización del término.

Para saber más

Para conocer las aportaciones de Jose Luis Sampedro se puede consultar el dossier de Economistas sin Fronteras: Recordando a Sampedro y una entrevista realizada a Sampedro en 2011, tras la crisis de 2009.

Por lo tanto, si bien la estructura se identifica por su estabilidad (la estructura de un edificio o de los materiales, por ejemplo) y esto exige la selección de las relaciones que por su carácter estable caracterizan a un conjunto, su aplicación al estudio de la realidad económica obliga a admitir la naturaleza cambiante de esta. Por tanto, hay que admitir la importancia de cuestiones tales como: ¿qué fuerzas motivan los cambios?, y ¿cómo han variado estas formas? Responder a estas cuestiones significa admitir la necesidad de la predicción para la Economía y aproximarla a los requisitos de las ciencias de la naturaleza, aunque no se cuente con las mismas facilidades para la contrastación empírica de las hipótesis y teorías propuestas. En esta línea la predicción debe orientar la gestión de los cambios.

Ahora bien, si la estructura selecciona las relaciones estables, ¿cómo explicar sus cambios? Estabilidad no significa que no quepa la contradicción, el conflicto, los desequilibrios o las asimetrías en las relaciones. Analizar estos elementos ha de permitir identificar los factores de tensión y de riesgo que pongan en cuestión la estabilidad y, por lo tanto, permitan identificar los

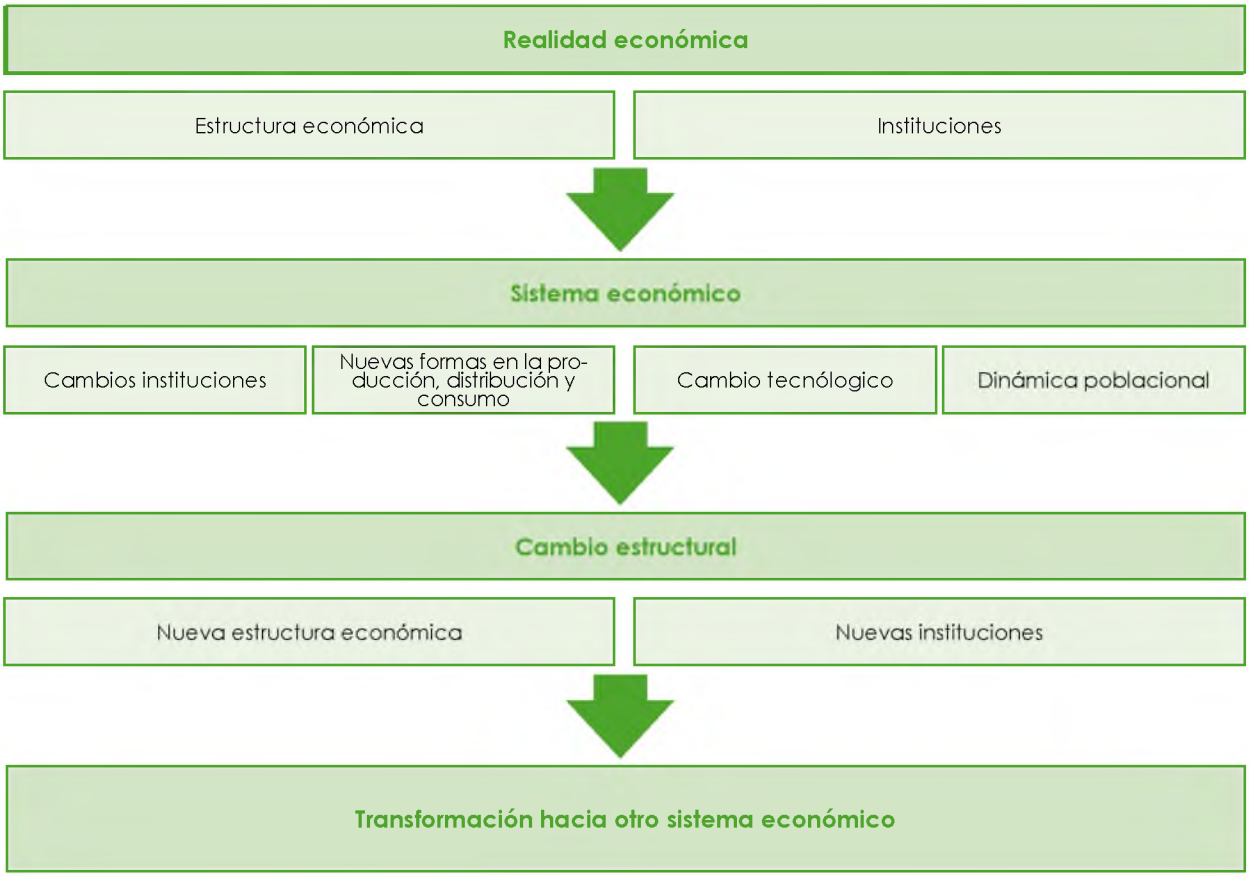
factores de transformación. Los cambios estarán sometidos a movimientos regulares, cuyo análisis facilitará la elaboración de teorías de la transformación económica, como las relacionadas con los estudios sobre las crisis o el desarrollo económico.

La realidad económica se caracteriza por su naturaleza cambiante y no se puede admitir que, si la realidad cambia y se alteran supuestos equilibrios óptimos, sea la realidad la que deba volver sobre sus pasos. Al contrario, hay que explicar los cambios, más aun, se deben de anticipar los cambios. Por lo tanto, de entre las relaciones que gocen de una cierta permanencia, habrá que seleccionar las que contribuyan a explicar las transformaciones. No debe bastar un estudio sincrónico, es decir del momento en el que se manifiestan las relaciones, sino que es preciso abordar el análisis diacrónico que permita seleccionar las relaciones de permanencia, las que posean mayor poder explicativo del movimiento, de la transformación de la realidad. Es decir, hay que explicar la estructura de una realidad en un momento dado, así como la estructura de los cambios, de los procesos.

Hay que hacer un esfuerzo adicional. De entre las estructuras que facilitan la comprensión de la realidad, destacan aquellas relaciones que gestionan las demás, conducen los cambios e, incluso, introducen cambios, es decir las "instituciones". Las instituciones son las normas, unas veces expresadas como costumbres, otras como tradiciones o, en la sociedad actual, como leyes que definen las "*reglas del juego social*" (**Ayala Espino**, 2000). Estas pueden ser presentadas como bienes públicos (por ejemplo, la ley) o como organizaciones que actúan como agentes económicos y sociales claramente identificados (administración pública, organismos internacionales, etc.).

En un paso más, atendiendo a la heterogeneidad entre los componentes de la realidad y, sobre todo, a su funcionalidad dentro de la estructura que define una realidad concreta, es como se construyó el concepto de "*sistema económico*" como estructura en la que destacan las instituciones. Para Tamames (1992) el sistema económico es "*el conjunto de relaciones estructurales básicas, técnicas e institucionales, que caracterizan la organización económica total de una sociedad y determina el sentido general de sus decisiones fundamentales, así como los cauces predominantes de su actividad*". La incorporación de las decisiones y la forma de cómo se adoptan marcan la diferencia sustancial entre los conceptos de estructura y sistema. Si la estructura, en palabras de **Martínez González-Tablas** (2000): "*es la parte de las propiedades del sistema que produce su comportamiento más estable, más duradero, más real*", las instituciones delimitan su funcionamiento y marcan la orientación de sus cambios.

Diagrama 1
Elementos del análisis estructural



Fuente: Elaboración propia

Como señala **Lucena (**2019) ,"la economía convencional acepta la existencia de unidades analíticas que poseen propiedades diferentes a las de los elementos que la componen y asume la estructura como conjunto de relaciones permanentes de interdependencia entre los elementos principales de una realidad económica que permiten la explicación de su funcionamiento". Sin embargo, no resuelve el problema de la transformación de una estructura en otra desde sus propios componentes. No llega a definir con claridad el espacio económico, por ello, es recomendable entender las estructuras económicas dentro de procesos más amplios -históricos- que incluyen dinámicas sociales, culturales y políticas. Esta perspectiva diacrónica permite incorporar elementos de cambio ajenos a la economía y facilita la identificación de impulsos de transformación: el cambio estructural (diagrama 1). No se trata solamente de identificar y analizar exclusivamente las relaciones entre distintos componentes que caracterizan una realidad dada, sino, también, las relaciones entre diferentes estructuras que organizan la vida de la sociedad. Sólo así se tiene conocimiento del conjunto social organizado, el *sistema*, en el que se desenvuelven las relaciones económicas. En este sentido, el cambio estructural es el proceso

en el cual unas relaciones estructurales definitorias de un sistema concreto son sustituidas por otras que dan lugar a otro sistema, es decir, a otra forma de organización de las relaciones que configuran la realidad social. En este punto, siguiendo a José Luis Sampedro (1967), la dinámica del cambio a largo plazo es resultado de las tensiones entre la evolución demográfica, la tecnología, y las instituciones.

Hay que precisar que no se trata de un determinismo metodológico, sino al contrario, aceptar que, en una perspectiva dinámica, la solución a cada problema económico se ha de encontrar dentro de los marcos institucionales propios de cada sistema. Asimismo, hay que admitir que los procesos de cambio pueden llegar a poner de relieve la inadecuación de los marcos institucionales para la búsqueda de soluciones socialmente admitidas ante la aparición de nuevos problemas o la perseverancia de otros conocidos, lo que obviamente plantea la necesidad de su sustitución por otros más eficaces ante los problemas y socialmente más aceptables.

3. Referentes del análisis estructural

José Luis Sampedro (Sampedro 1961, Sampedro y Martínez Cortiña, 1969) destaca las aportaciones de **William Petty** (1623-1687) y de **François Quesnay** (1694-1774) como autores con contribuciones básicas para el estudio estructural de la Economía. El primero, en su obra *The Political Anatomy of Ireland* publicada en 1691, introduce la comparación entre el Cuerpo Natural y el Cuerpo Político estableciendo que, al igual que en el primero, para operar en el Cuerpo Político es necesario conocer los componentes y su disposición. Como ha señalado Tamames (1992), "*en Petty puede verse un precedente de lo que hoy llamamos análisis estructural*". La estructura económica es el Cuerpo Político, cuya anatomía —"simetría, construcción y proporción"— es posible conocer por medio de su funcionamiento, la fisiología del organismo económico y la circulación económica.

Por su lado, la aportación del análisis circulatorio de Quesnay -expuesto en su obra *Tableau économique* (1759)- al enfoque estructural de la economía fue reconocido por **Luigi Einaudi** (1874-1961) (1958) para quien "*la idea del Tableau es realmente una idea-fuerza, una idea maestra (...) En el firmamento económico, como en el mundo de los astros, todos los hechos determinan mutuamente a los demás, y toda cantidad producida está condicionada por otra, a la vez que por la forma en que ella misma queda distribuida entre quienes contribuyeron a crearla*".

Estos autores no solamente tuvieron importancia en el pensamiento económico de su tiempo e inmediatamente posterior, sino que su influencia ha sido

muy notable en la obra de **Karl Marx** (1818-1883), llegando a nuestros tiempos. En este sentido, tanto Walter Euken (1891-1950) (1967) como John Hicks (1904-1989) y Hart (1965) reconocen la influencia anatómica en sus planteamientos y valoran la contribución de la perspectiva fisiológica para llegar a entender el funcionamiento real del proceso económico. También ha sido muy importante la influencia de los esquemas circulatorios del *Tableau* en la interpretación de las relaciones económicas cuantificadas en las Tablas insumo-producto (*input-output*) que con las que **Wassily W. Leontief** (1906-1999) (1959) determinaron la *Estructura de la economía americana* de 1939.

Otro de los antecedentes de la estructura económica está en el Marxismo, la Escuela Histórica alemana y el Institucionalismo americano. Así, el **marxismo** procura la primera definición de estructura económica dentro de la concepción clásica de la economía, como economía política (Tamames, 1992). Ya es tradicional recordar el párrafo de la *Contribución a la crítica de la economía política* (1844) en el que Marx enmarca su pensamiento: "*en la producción social de su existencia, los hombres establecen entre sí relaciones determinadas, necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia*" (Marx, 1970).

Además de esta primera conceptualización, el marxismo realiza cuatro aportaciones de sumo interés que también lo son para la Economía en general.

Estas son:

- La interpretación global del proceso económico a partir de la construcción de estructuras de relaciones explicativas del funcionamiento de cada una de las fases del desarrollo económico de la sociedad —los modos de producción—. El concepto de modo de producción permitió a Marx analizar las relaciones sociales y económicas atendiendo al desarrollo de las fuerzas productivas. Simultáneamente, este análisis se inscribe dentro de un conjunto de instancias o estructuras parciales, que gozan de relativa autonomía, en función de cada realidad histórica concreta, pero dentro de una estrecha interdependencia: la estructura económica, la superestructura jurídica-política y la superestructura ideológica.

- La insistencia en el carácter dinámico del proceso social. La aplicación de la lógica dialéctica a la interpretación de la historia como proceso material, el materialismo histórico, obliga a seleccionar las relaciones que tienen capacidad de explicar las leyes de evolución de la sociedad humana, en el sentido de que la sociedad como tal tiene sus propias leyes ajenas a la voluntad del hombre. Las relaciones de clase configuran el conflicto que mueve a la sociedad.
- El análisis de los flujos económicos —los esquemas de reproducción simple y ampliada— entre sectores definidos por su contribución al proceso de reproducción del modo de producción capitalista, enriquece, sin duda, la contribución del *Tableau* de Quesnay [2].
- Como ha apuntado **Karl Polanyi** (1886-1964) (2006), en Marx se encuentra un análisis histórico de las condiciones de la revolución industrial y de su surgimiento. Es decir, la interpretación de la historia propuesta no es una elaboración abstracta, sino que, además, es contrastada con el devenir del momento concreto en el que se produce el análisis.

La importancia de la contribución de Karl Marx a la ciencia económica ha sido destacada por **Robert Heilbroner** (1919-2005) y **Lester Thurow** (1938-2016) (1985) para quienes si bien "*Adam Smith fue el arquitecto del orden y del progreso del capitalismo; Marx diagnosticó sus desórdenes y su eventual defunción*".

Otro carácter tiene la aportación de la **Escuela Histórica alemana**, sobre todo, la "Nueva escuela" del último cuarto del siglo XIX. Sus postulados rompen con la tradición de la economía clásica al insistir en el carácter mutable de toda construcción teórica en función de los condicionamientos políticos y sociales de cada época. Según Schumpeter (1971) "*el artículo de fe básico y característico del método de la escuela histórica dice que el órganon de la economía científica ha de consistir principalmente —y primero pensaron que exclusivamente— en los resultados de las monografías históricas y sus generalizaciones*".

Los trabajos dispersos de los primeros años de **Bruno Hildebrand** (1812-1878), **Wilhelm Roscher** (1817-1894) y **Karl Knies** (1821-1898) dieron paso a propuestas más articuladas de **Gustav von Schmoller** (1833-1917). En síntesis, para Schumpeter, las notas de la Escuela Histórica fueron: a) la crítica a los juicios de valor no reconocidos por el "*smithismo*"; b) la crítica permanente a cualquier intento de encontrar explicaciones reduccionistas del proceso histórico, incluyendo las de tipo marxista, y c) aunque aceptaran la inevitabilidad de la simplificación

[2] Marx define los sectores según su contribución al proceso de acumulación, diferenciando entre el sector productor de medios de producción, destinados al consumo productivo, y el productor de bienes de consumo, destinado al consumo individual.

en la elaboración de hipótesis científicas, defendieron que la historia no es una fuente de datos con la que elaborar leyes históricas sino hechos concretos de los que extraer consecuencias diferenciadas, como tampoco los fenómenos económicos son aislables del conjunto social en el que se producen.

La mayor contribución de la Escuela Histórica está en la insistencia de la relatividad de los conceptos y de las interpretaciones económicas, dado el carácter histórico de los fenómenos económicos y de las categorías de análisis empleados. La importancia de las interpretaciones hay que relacionarlas con el desarrollo de los instrumentos utilizados. Simultáneamente, y como consecuencia de la interpretación de la historia como proceso global, introdujo el estudio del contexto social en el que se manifiestan los hechos económicos y el sistema institucional vigente en cada momento. Para esta escuela, es ilusorio pretender que la mera coordinación o simplificación de los hechos económicos pueda servir para elaborar una teoría económica general, considera más importante llegar a construir una perspectiva histórica de la coherencia orgánica de los procesos sociales, aunque conlleve mayor dificultad de su formalización.

Considerado en buena medida heredero de la tradición histórica alemana, el **Institucionalismo** americano acentúa la ruptura con los planteamientos neoclásicos. Desde finales del siglo XIX, sus fundadores, **Thorstein Veblen** (1857-1929) y **John R. Commons** (1882-1945), expresaron una disconformidad con la supuesta competencia en el mercado. El Institucionalismo americano, en el que se sitúan a autores de la importancia de G. Myrdal o J. K. **Galbraith** (1908-2006), es heredero de estos planteamientos en su crítica a la doctrina neoclásica. Estos autores denuncian que las interpretaciones de los fenómenos económicos prestan una escasa atención a la realidad del monopolio (u oligopolio), la concentración del poder financiero, los fenómenos de exclusión y la desigualdad en el reparto de la riqueza. Frente a la abstracción del análisis neoclásico, los institucionalistas prefieren el estudio concreto de la realidad a través de la estadística. Ahora bien, esta realidad no se compone solamente de relaciones económicas formales, sino que existen relaciones de poder, instituciones, que acaban por determinar la orientación del proceso económico por encima de los enunciados teóricos. No se trata de examinar por qué la realidad no responde a la teoría, sino de explicar los hechos de forma convincente a fin de poder establecer mecanismos eficaces de intervención y de compensación.

El Institucionalismo rechaza la neutralidad ideológica de la que hace gala la economía convencional, entendiendo que hay que partir de la concepción cultural, de la evolución de los valores y del comportamiento social para explicar los fenómenos económicos, frente al comportamiento hedonista universal de los individuos, supuesto simplificador básico del neoclasicismo. El estudio de las condiciones concretas de funcionamiento de cada economía exige

la elaboración de conceptos adecuados a su nivel de desarrollo, cultura y aspiraciones colectivas. La economía, como la sociedad, se caracteriza por su dinamismo, no es un mecanismo con tendencias racionales hacia el equilibrio estático y circular, sino consecuencia de un proceso dialéctico entre el progreso tecnológico y la resistencia de las instituciones al cambio. El poder, en cualquiera de sus formas, ocupa un lugar central en el estudio de evolución económica y social. Para Tamames (1992), la principal contribución del Institucionalismo está en su insistencia sobre *"la importancia de las instituciones en el análisis de la realidad económica, a que se trate de medir los hechos para contrastar las suposiciones incomprobadas, a que se admita una cierta relatividad en una serie de irregularidades que una visión excesivamente radical, tal vez podría aspirar a elevar demasiado rápidamente a la categoría de ley inexorable. Y, en definitiva, el Institucionalismo enfatizó el carácter evolutivo de la sociedad y de sus instituciones"*.

Como señala **Karl W. Kapp** (1910-1976) (1968) la economía institucional se ha definido como *"el estudio de la estructura y funcionamiento del campo en evolución de las relaciones humanas que se interesa por la provisión de los bienes y servicios materiales para la satisfacción de las necesidades humanas"*. Siendo sus principales aportaciones:

- Una crítica de las preconcepciones y de los elementos normativos ocultos en el análisis económico convencional.
- Una visión del proceso económico como un sistema abierto y como parte de una red sociocultural más amplia de relaciones.
- Una aceptación del principio de causación circular como la principal hipótesis para la explicación de los procesos económicos dinámicos incluyendo el proceso de subdesarrollo y desarrollo.

A estos tres principios, Kapp añade otros seis más:

- la importancia concedida al conflicto;
- el rechazo de los precios o de los valores de mercado como indicadores únicos de eficacia;
- el interés por los problemas de la inestabilidad característica del sistema de economía de empresa privada;
- la preocupación por las externalidades;
- el reconocimiento del papel de la ciencia y de la tecnología, y;
- el compromiso de análisis crítico de la realidad a partir del estudio del desigual reparto de la renta y riqueza, de la pobreza, la exclusión social o la participación democrática.

Recuadro 1

Ciclos de Kondratiev y cambio estructural

El 17 de septiembre de 1938, fue fusilado, tras ocho años en prisión, Nikolái Dmítrievich Kondrátiev. Así murió el economista que, desde su cargo como director de Instituto de Coyuntura de Moscú, trató de explicar el funcionamiento de las economías industrializadas como un movimiento cíclico de larga duración, durante el cual, las economías conocían fases de expansión sucedidas por fases de contracción de su actividad. Sus análisis, fundamentalmente estadísticos, recogidos en su obra *The Major Economic Cycles* publicada en 1925, cuestionaron la fe en la crisis irremediable del capitalismo, la esperanza en el derrumbe del sistema que alentaba el régimen de Stalin. En este contexto las ideas de Kondrátiev fueron consideradas contrarrevolucionarias y merecedoras de castigo y muerte.

Kondrátiev analizó la evolución macroeconómica de las economías de los EEUU, Alemania, Francia y el Reino Unido entre 1790 y 1920, combinando macromagnitudes con indicadores directos de la actividad productiva. Así, examinó sus tasas de crecimiento, el comportamiento de los precios al por mayor, de los tipos de interés, pero también de la producción y consumo de carbón y arrabio y la producción de plomo. De esta forma, detectó que, durante el periodo analizado, se podían establecer una sucesión de ciclos de larga duración, ondas largas, por periodos de entre 40 y 60 años, que envolvían los ciclos cortos en cuyo seno se producían los ciclos detectados por Joseph C. Juglar de 7 a 11 años (propio de las grandes inversiones) y los más breves de Joseph Kitchin (de 3 o 4 años, o ciclo de los negocios).

En su país, la entonces URSS, las ideas de Kondrátiev fueron consideradas erróneas. Entre los economistas occidentales, fue Schumpeter quien las recuperó prestándoles atención y denominando a las ondas largas ciclos de Kondrátiev en tributo a su descubridor, además contribuyó al debate con su obra *Ciclos económicos*. Sin embargo, este interés no ha tenido continuidad, de tal modo que los problemas coyunturales han sido sistemáticamente priorizados en la teoría y en la práctica de los economistas.

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM Carta número 16. COVID-19, crisis económica y cambio estructural, por José Manuel García de la Cruz

Como afirma Sampedro (1961), la importancia de la aportación histórica e institucionalista está en que "*mientras que los modelos y la contabilidad recogen principalmente relaciones de interdependencia entre los bienes, cuya circulación registran, sólo indirectamente captan las relaciones entre unos sujetos económicos y otros y su propio comportamiento en el seno de la actividad económica. Relaciones que son, por tanto, de interdependencia entre tales*

sujetos. (Con la inclusión de este aspecto [la historia y las instituciones] en el análisis) seguimos, por lo tanto, en la estructura puesto que continuamos estudiando interdependencias, pero en vez de concentrarnos en las que ligan a los bienes (...) nos volvemos más bien a las que enlazan a los seres humanos en la vida social".

Esta perspectiva facilita la interpretación de los procesos económicos a largo plazo. Las propuestas de **Kondrátiev**, en 1925, sobre el carácter cíclico de los procesos de industrialización por periodos de cuarenta a sesenta años, solo tuvieron reconocimiento en los años posteriores por Schumpeter (2002) quien las recuperó y las denominó a las ondas largas como ciclos de Kondrátiev en tributo a su descubridor. Como todo ciclo, las ondas largas pasan por fases de expansión, moderación y tránsito hacia la contracción, depresión y comienzo de despegue de una nueva fase de crecimiento. Kondrátiev atribuyó a estos cambios razones como: a) cambios en la tecnología; b) guerras y revoluciones; c) aparición de nuevos países en el mapa mundial, y; d) fluctuaciones en la producción de oro. Con estas ideas, el autor delimitó varios ciclos fechados por sus momentos depresivos: 1790-1830; 1830-1880 y 1880 a su muerte. Este interés no ha tenido continuidad, de tal modo que los problemas coyunturales han sido sistemáticamente priorizados en la teoría y en la práctica de los economistas.

El largo plazo fue incorporado a la corriente principal del pensamiento económico como consecuencia de las políticas de crecimiento dentro de la aceptación general del modelo neoclásico propuesto por **Robert Solow** en 1956, enriquecido con aportaciones de **Robert Lucas** sobre la contribución del capital humano, y de **Paul Romer** sobre el crecimiento endógeno. En esta perspectiva, la interpretación de los resultados en el crecimiento a largo plazo incluye variables como la evolución demográfica o los avances tecnológicos.

Entre los referentes del análisis estructural se puede incluir a la **Teoría de la Regulación** (francesa) que incorpora el interés por los ciclos económicos de la concepción kaleckiana y keynesiana. Los regulacionistas (Boyer y Saillard, 1996) plantean cuestiones mal resueltas por parte de la concepción neoclásico-keynesiana y que afectan a las propuestas de política económica. Por ejemplo: cómo lograr el pleno empleo, o al menos niveles de ocupación socialmente satisfactorios; qué sucede con la productividad en un momento de intensa renovación de las bases tecnológicas de la economía; cómo explicar el predominio de los intereses financieros o cómo adecuar el ámbito de la política nacional en el contexto de globalización de la economía.

Asimismo, son críticos con el marxismo más ortodoxo, en tanto que éste, a la espera de la crisis definitiva del sistema, no ha sabido revisar su interpretación

de las crisis, a pesar de contar con múltiples experiencias en este siglo: la crisis de 1929, el colapso tras la Segunda Guerra Mundial, las crisis de los setenta, la fuerte recesión de la primera mitad de los noventa o, se podría incluir, la gran recesión desde 2007. Tampoco ha actualizado su análisis (leninista) del papel del Estado. Finalmente, el derrumbe de las economías centralmente planificadas ha representado un golpe definitivo a los teóricos del funcionamiento de un "sistema alternativo".

Las propuestas de la Teoría de la Regulación han introducido nuevos referentes teóricos que tratan de abordar los problemas reales de forma original, aunque no han llegado a constituir un todo homogéneo. Así, la Teoría de la Regulación propone un amplio y ambicioso programa de investigación que tiene como hipótesis de partida:

- la necesidad de reconocer la contribución de otras ciencias sociales a la Economía, entendida como el estudio de las relaciones sociales en torno a la producción y la distribución material;
- la progresiva generalización de la metodología, de los conceptos teóricos y de los instrumentos aplicados, son los que generalizan los resultados de los análisis teóricos, no supuestas características universales relativas a la racionalidad de los sujetos o a la perfección de los instrumentos (el mercado);
- la regulación se basa en la experiencia histórica acumulada, mientras que la hipótesis de las expectativas racionales trata de actualizar los resultados futuros. La propia historia del pensamiento económico es una buena muestra de la relación entre los hechos y las teorías, y;
- la necesidad de construir un paradigma alternativo al dominante, ante la proliferación de las hipótesis *ad hoc* en la teoría convencional, incapaz de proponer diferentes opciones debidamente fundamentadas a pesar de su ambición universalista y totalizadora.

Precisamente, esta circunstancia permite valorar como aspecto positivo de la propuesta regulacionista su carácter abierto, e incluso incompleto, en tanto que facilita la introducción de nuevos temas de estudio y, al mismo tiempo, admite como papel del investigador social la revisión y puesta en duda de sus propuestas.

Un ejemplo de la capacidad explicativa de estos planteamientos, lo ofrece su interpretación de la salida de la crisis económica de los años 70 del siglo XX que alumbró la globalización. Es una realidad que, en los últimos ochenta años, la economía mundial ha conocido un profundo cambio estructural. Así entre 1945 y 1975, la economía mundial se rigió por los principios el Consenso de Bretton Woods, de inspiración keynesiana, que aceptaba como postulados: la

activa participación del Estado en la economía, la incorporación de los objetivos de bienestar a los del crecimiento económico, la defesa de la soberanía nacional en sus políticas y la oportunidad de acuerdos a escala mundial que, en algunos casos, incluyeron la creación de organismos especializados (FMI, GATT y otros). Todo ello propició la instalación de un conjunto de normas, de compromisos y regulaciones que contribuyeron a la consolidación del fordismo como organización de la producción, el impulso al consumo de masas y la institucionalización del estado de bienestar, al menos como objetivo político general. Así se alumbró la "edad de oro del crecimiento".

Fue la necesidad de una respuesta urgente a los efectos de la crisis de los años 70, motivada por la quiebra del sistema monetario de Breton Woods (1971) y la súbita alza de los precios internacionales del petróleo (1973), la que impulsó las ideas sobre la deslegitimación de la intervención del Estado, la apertura externa como instrumento de mejora de la competitividad, o el debilitamiento del esfuerzo colectivo en la protección social, bajo el paradigma de la globalización posfordista. Así, bajo la defensa de la capacidad de autorregulación de los mercados de productos, de capitales y de trabajo, se impusieron las ideas basadas en la necesidad de flexibilizar las economías nacionales, en un contexto de creciente competencia internacional. Paralelamente se generalizó el empleo de nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) que facilitaron la aceptación y la aceleración de los cambios. Por supuesto, estos cambios habrían de producir una nueva ola de crecimiento económico y equidad social. Para ello, se rompieron los acuerdos institucionales previos de tal modo que bajo el slogan general "*there is not alternative*" (TINA) se robusteció la sociedad de mercado, ya anticipada por Karl Polanyi. En este contexto, los resultados económicos no fueron espectaculares, pero se hizo más evidente el papel transformador de la tecnología, junto a otros no esperados como la toma de conciencia sobre la desigualdad mundial y los riesgos del cambio climático, que ha producido un fuerte impacto, además de en la economía, en el pensamiento económico. De esta forma ha revalidado la perspectiva estructural ante la evidencia de la importancia de las relaciones entre naturaleza y sociedad, tecnología, organización de la producción e instituciones.

Desde otra perspectiva, los enfoques estructurales han tenido una fuerte influencia en la teoría del desarrollo, sobre todo, entre autores latinoamericanos. Éstos, en la búsqueda de explicaciones sobre la situación de subdesarrollo de la mayoría de las economías latinoamericanas, revisaron las distintas propuestas sobre el crecimiento económico valorando como insuficientes las explicaciones de los autores clásicos (Smith, Ricardo y Malthus), que consideraban el crecimiento económico como el resultado de la combinación del progreso en la producción y su reparto entre la población existente, o las de Marx, sobre la plusvalía y su apropiación por los capitalistas. Tampoco convencieron las ex-

plicaciones de fuerte inspiración keynesiana, que insistieron en la importancia de la inversión productiva y su relación con el tamaño del mercado, ni las de etapas de **Walt W. Rostow** (1916-2003) (1960)[3]

Aunque en deuda con todas ellas, el **estructuralismo latinoamericano** conceptualiza el desarrollo y subdesarrollo como los componentes de una sola economía mundial en la que el binomio desarrollado/subdesarrollado no expresaría más que las dos caras de una sola moneda en expresión de **O. Sunkel y P. Paz** (1970). El subdesarrollo sería el resultado de la combinación de factores tanto internos como externos, de manera que el origen de la situación hay que encontrarlo en la condicionalidad que sobre el empleo de los recursos productivos impuso la experiencia colonial. La historia y las relaciones de poder están en el centro de esta interpretación.

Por lo tanto, el subdesarrollo tiene su interpretación en el funcionamiento de la economía mundial, entendida como una unidad global, en donde tiene asignadas unas funciones de apoyo a la acumulación (concentración de renta y patrimonio) de los países más adelantados, sintetizadas en un esquema de dominación, centro-periferia, o Norte-Sur, que afecta tanto a la configuración interna de las economías atrasadas como a su organización política y social. Así, mientras que el centro se caracteriza por ser autónomo en la definición de su patrón de desarrollo, la periferia adopta un papel dependiente respecto del centro. Por ello, para la superación de su situación, los países subdesarrollados han de acometer reformas internas y reclamar un marco de relaciones exteriores adecuado a sus necesidades específicas. El desarrollo tecnológico, las relaciones financieras y comerciales completan el espectro de las relaciones económicas a las que se incorporan las estructuras políticas y culturales propias.

4. Los sistemas económicos

Para identificar y caracterizar los sistemas económicos, **Paul Samuelson** (1915-2009) (1948) propone utilizar las respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué se produce?, ¿cómo se produce?, ¿para quién se produce?

¿Qué se produce? Inicialmente, la respuesta más inmediata es: lo que se necesita. Pero ¿se puede aceptar sin más esta respuesta? Seguramente en una sociedad tradicional, sin una autoridad que se apropie de un parte de la producción, la respuesta puede aceptarse siempre y cuando se complemente con otra: ¿qué se puede producir? Es decir, la respuesta ha de considerar las

[3] Para más detalle sobre estas teorías se puede ver el capítulo sobre el desarrollo en la economía mundial.

posibilidades de incorporar los recursos naturales al proceso de producción orientado a la satisfacción de las necesidades. De esta forma, se han añadido dos supuestos: autonomía, para identificar las necesidades y capacidad técnica para producir. Adicionalmente, no se puede ignorar que las tradiciones, las costumbres, las creencias e incluso las aspiraciones colectivas pueden determinar la respuesta.

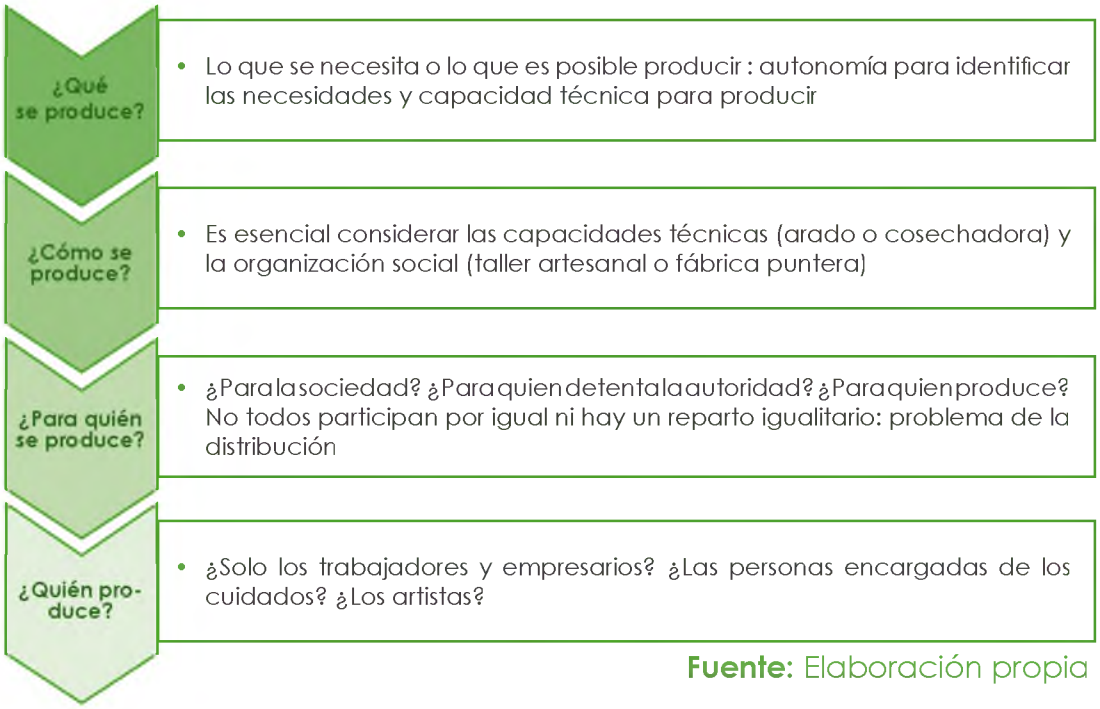
La capacidad técnica también está relacionada con la segunda de las preguntas: **¿cómo se produce?** En efecto, no es igual utilizar el arado que la cosechadora, pero no basta con considerar las cuestiones más puramente técnicas, también influye la organización social. El paso del taller artesano a la fábrica no solamente estuvo motivado por posibilidades técnicas, sino también por las oportunidades de gestión más eficiente del trabajo facilitado por otros cambios sociales, como puso en evidencia **Adam Smith** (1723-1790)y analizó Karl Polanyi.

Las respuestas a las preguntas anteriores no son independientes de la correspondiente a la tercera de las cuestiones: **¿para quién?** Seguramente la respuesta inmediata: para la sociedad, no aguanta la más mínima contrastación con la Historia. Es posible que en las sociedades primitivas sea más probable su confirmación que en las sociedades más complejas. Se produce también para quienes ostentan autoridad o capacidad de imponer violentamente sus deseos, por motivos religiosos o militares, por saqueo o por captación democrática (vía impuestos) pero, sobre todo, se produce para quien produce. Es la necesidad la que empuja a la producción.

Esto obliga a incorporar una nueva pregunta: **¿quién produce?**, ¿quién participa en la producción? Es evidente que no todas las personas forman parte del proceso productivo, ni mucho menos de la misma manera, ya sea por motivos de edad (niños, ancianos), por la distribución de tareas según sexo o por la discriminación en los requisitos para participar en las tareas de producción (como la educación, la capacidad de influencia o la pertenencia a determinadas clases sociales). No son solamente cuestiones relacionadas con la calidad de los recursos humanos respecto de las necesidades económicas, sino que los contextos social, cultural, religioso, etc. tienen su importancia.

Sí se produce sobre todo para quien puede producir, pero no todas las personas están en las mismas condiciones frente a las oportunidades de ser incorporados al proceso productivo, hay que admitir la desigual posición frente a las posibilidades de satisfacción de las necesidades, las cuales cabe suponer semejantes en un medio y en un momento determinado. Es decir, el problema de la distribución está presente e íntimamente unido a la respuesta que se dé a todas las preguntas anteriores.

Diagrama 2
Preguntas que definen un sistema económico



Fuente: Elaboración propia

¿Hay que producir solamente lo que deseen quienes tienen capacidad productiva o de adquirir la producción? Los excluidos, ¿forman parte del sistema económico?

Las respuestas están en función de quién decida. Ésta es, sin duda, la pregunta con la que con mayor facilidad se identifican los sistemas económicos. A partir de polos opuestos, se identifican dos mecanismos de respuesta: la autoridad y el mercado. La autoridad impone las respuestas a todas las cuestiones planteadas anteriormente mientras que el mercado deja todas ellas abiertas. La autoridad se identifica con sistemas políticos autoritarios; por contra, el mercado se presenta como una institución que produce información (el sistema de precios), el cual debidamente empleado por los agentes económicos, facilitará las respuestas a las preguntas planteadas. Sin embargo, ni a la autoridad cabe atribuir una responsabilidad frente al conjunto de la sociedad, ni al mercado capacidad de inclusión de todos los agentes económicos, ni en igualdad de condiciones.

Es cierto que la planificación central y su experiencia política (comunismo o socialismo real) fracasaron, pero también hay que reconocer que el mercado es cuestionable, como institución universal que responde favorablemente a los problemas del conjunto de la Humanidad. Es cuestionable por la marginación laboral y social que produce, por la insatisfacción de las necesidades básicas

para una importante proporción de la población, por la desigual capacidad de influencia de los distintos sectores productivos y empresas. Por ello, la intervención desde instancias públicas en el funcionamiento y en la corrección de las deficiencias del mercado parece conveniente. De hecho, los sistemas económicos actuales se pueden categorizar como mixtos, en cuanto a la toma de decisiones.

No obstante, hay que reconocer el atractivo de la simplificación de Samuelson (1964), quien establece tres sistemas básicos: el tradicional, el autoritario y el de mercado. En las sociedades tradicionales, la costumbre marca qué producir, distribuye las tareas según pautas sociales sostenidas a lo largo del tiempo y reparte los resultados de la actividad según criterios bien de solidaridad o de jerarquía social. Por otro lado, en algunas sociedades la capacidad de decidir se otorga (o es usurpada) a una autoridad que impone la respuesta a las preguntas. Son sociedades autoritarias, teocráticas, militarizadas o burocratizadas. Finalmente, el mercado informa de los precios de las compraventas y, así, ofrece información con la que los consumidores y los productores pueden responder a las preguntas guiados por la utilidad y el beneficio.

Ahora bien, la propuesta analítica estructural exige no sólo plantear las preguntas cuyas respuestas se alcancen en un momento dado, propio del estudio sincrónico, hay que analizar la diacronía y preguntar también: ¿cómo se transforma la realidad económica?, ¿cómo se ha llegado a la configuración actual del sistema económico? y, ¿qué factores pueden explicar su transformación hacia el futuro?

Para responder a estas preguntas, los economistas se han apoyado en la historia económica y, frecuentemente, han sido más atrevidos que los propios historiadores en la generalización de sus interpretaciones. Probablemente, ello explique el relativo distanciamiento que se ha producido en los últimos años entre ambos grupos de investigadores.

Dos de las interpretaciones más difundidas, aunque también muy criticadas, se deben a Karl Marx y a **Walter W. Rostow**.

Marx (1970) en su obra *Contribución a la crítica de la economía política* - escrita entre 1858 y 1859- ofreció una interpretación lineal de la historia económica a través de la sucesión de modos de producción, es decir, de la forma en que la sociedad, en cada momento, se organiza en torno al proceso de producción de mercancías para satisfacer sus necesidades. El modo de producción comprende fundamentalmente dos tipos de componentes, los que conforman la estructura y propios de la superestructura. La estructura es la base de la organización social y es definida como la combinación de las relaciones socia-

les específicas establecidas en el proceso de producción en el uso de las fuerzas productivas, es decir, de las capacidades técnicas, el conocimiento y las características de los recursos disponibles. Por su lado, la superestructura comprende el conjunto de valores compartidos por la sociedad, la organización política, las leyes, las creencias, etc. que dan coherencia al conjunto de las relaciones sociales específicas de cada modo de producción. Precisamente, cuando se rompe esa coherencia, motivada, según Marx, por los cabios en la estructura, el modo de producción entra en crisis y es sustituido por otro. Así, la interpretación marxista de la historia -el materialismo histórico- registra una sucesión de modos de producción desde la sociedad primitiva al capitalismo, pasando por el esclavismo y el modo de producción feudal. Esta tipología se ha visto aumentada posteriormente por otros autores ante la presencia distintas realidades históricas, incorporado, por ejemplo, el modo de producción asiático o diferenciando entre fases del capitalismo.

Uno de los elementos más discutidos del marxismo es el papel relativamente menor de la superestructura, es decir, la simplificación de las relaciones entre cultura y organización social y, por lo tanto, la aceptación de un determinismo económico productivo. Igualmente, se critica la negación del individuo, en cierta medida, preso de una dinámica social en la que su protagonismo desaparece al estar -en las versiones del marxismo más elementales- sujeto a unos imperativos de los que no se puede liberar. Sin embargo, sobresale su insistencia en la importancia concedida al desarrollo de las fuerzas productivas y su correspondencia con las relaciones de producción en la transformación de las sociedades.

Por su parte, Rostow, en su obra *Etapas del crecimiento económico* (1960), expone su interpretación del desarrollo económico como una progresión lineal desde las sociedades atrasadas hacia la era del consumo de masas, tras recorrer otras tres etapas intermedias: las precondiciones para el despegue, el despegue y la etapa hacia la madurez[4].

Desde un principio, y dada la complejidad de desencadenar procesos de desarrollo, la atención se puso en las condiciones para el despegue (*take off*). Para el autor, el despegue precisó que la tasa de inversión productiva se duplicara, se consolidara el crecimiento de sectores industriales con capacidad de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, así como de un marco institucional que facilitara estos fenómenos. Por estos motivos, en la etapa previa era necesaria la reforma de las instituciones legales y organizativas que facilitara la inversión y la innovación, se promovieran las inversiones sociales, así como

[4] Para ver más detalle sobre la teoría de Rostow se puede consultar el capítulo El desarrollo en la economía mundial.

una agricultura dinámica que liberara factores de producción sin poner en cuestión la suficiencia alimenticia.

Los problemas para admitir esta interpretación fueron de dos tipos. Unos vinieron de las dificultades de su generalización a otras trayectorias nacionales, en tanto que su fundamento histórico pareció excesivamente apoyado en el proceso conocido por el Reino Unido. Otros procedieron de la disconformidad sobre las condiciones previas al despegue, particularmente a partir del momento en el que **Alexander Gerschenkron** (1904-1998) (1968) propuso la admisión de condiciones alternativas a las identificadas por Rostow. En este sentido, la intervención del Estado frente al libre funcionamiento del mercado, la contribución de los monopolios y sus ganancias extraordinarias frente a la competencia, o el papel del sistema bancario frente a la agricultura fueron examinados como condiciones previas que orientaron estrategias de desarrollo menos favorables a la ampliación del mercado y, sin embargo, exitosas. En cualquier caso, debe quedar claro que siempre se reconoció la importancia de la madurez de las técnicas a emplear, del ambiente institucional y de la forma en la que se resuelven las discrepancias entre el funcionamiento de mercado y del Estado, las oportunidades de la agricultura y de la industrialización, o, en otros planos, del grado de competencia frente al monopolio.

Desde las dos perspectivas —materialismo histórico y etapas de crecimiento—, se reconocen como factores estructurantes, es decir, con capacidad de determinar las relaciones sociales en el proceso económico, la técnica, el reparto del excedente y las instituciones.

A través de las aplicaciones técnicas, la sociedad se relaciona con la naturaleza, de donde extrae los productos primarios y naturales y deposita los residuos de su actividad. En torno a la utilización de la técnica se organiza el empleo de los recursos y factores de producción, los procesos de producción, y se mejora la productividad. La técnica condiciona la respuesta a **¿cómo producir?** Con la técnica, la sociedad trata de mejorar las condiciones de vida generales ampliando las oportunidades a la generación de excedente económico. La técnica cambia, incorpora conocimientos derivados de la experiencia y también de los resultados de la investigación científica, pero no tiene un comportamiento aislado de la sociedad en la que se inscribe en tanto que la cultura, las tradiciones, la necesidad y, por supuesto, la organización social, determinan las pautas de la innovación técnica y su incorporación al proceso económico.

Mediante la organización de la producción y el empleo de la técnica, la sociedad persigue mejorar la disponibilidad de bienes y servicios para atender a sus necesidades. El excedente es la diferencia en la disponibilidad de bienes y servicios tras el proceso productivo respecto de los recursos materiales —na-

turales, capital instrumental, máquinas, capital financiero—, recursos humanos y otras capacidades empleados en su generación. Ahora bien, una vez generado el excedente, aparecen dos problemas: uno, el relacionado con su distribución entre los distintos grupos sociales que configuran la sociedad, y, otro, el que afecta a la necesidad de conservar una cierta disponibilidad de recursos productivos que permita iniciar un nuevo proceso de producción que satisfaga las necesidades futuras. Pues bien, la historia muestra que el reparto depende de la configuración de la sociedad y de sus normas codificadas, es decir, de sus instituciones. Son las instituciones las que responden a la pregunta, planteada anteriormente, **para quién producir**, por lo que deben de ocupar el centro del análisis.

Las instituciones canalizan los potenciales conflictos, pero también son actores activos de los mismos, sobre todo cuando las innovaciones técnicas abren posibilidades de producción no contempladas o introducen cambios en los mecanismos de distribución del excedente. Son momentos en los que las instituciones han de mostrarse en su esencia, como poder, como ámbitos de la relación en los que se muestra la ambición política, de dominio, y no siempre es explicada directamente por intereses exclusivamente económicos, es preciso reconocer intereses específicos al propio poder, a los elementos culturales y —¿por qué no?— a las propias capacidades con que la sociedades puedan contar para crear nuevas instituciones que sustituyan o la menos reformen a las existentes (Ferguson, 2001).

Un magnífico ejemplo, lo proporciona el análisis de la naturaleza específica del capitalismo de Karl Polanyi (2007), a partir de la extensión de las relaciones mercantiles a la tierra y al trabajo. En el capitalismo, ya no habrá naturaleza sino factor productivo de materias primas y alimentos destinados al mercado, tampoco habrá personas o pueblos que trabajan sino trabajadores que ofertan su fuerza laboral a cambio de un salario. Para que esto fuera posible, fueron necesarias leyes que avalaran el derecho de propiedad y promovieran la liberalización de los intercambios entre propietarios. Igualmente, el mercado de trabajo fue el resultado de un proceso de expulsión de las personas desde los campos hacia las urbes, y desde de formas de trabajo fragmentado y disperso territorialmente a otras en las que su aplicación se hizo en centros fabriles a los que se desplazaron transformadas en mano de obra. Por lo tanto, no es una creación espontánea. De hecho, Adam Smith criticó la facilidad con que los príncipes y soberanos emplearon su poder de acuñar moneda para satisfacer sus deudas por motivaciones muy distintas a los que la racionalidad económica habría exigido.

Es por este carácter de bienes no producidos para su venta, es por lo que Polanyi considera que tanto la tierra como el trabajo y el dinero son mercan-

cías ficticias. Seguramente, de haberse consolidado en el pensamiento económico la distinción de Polanyi, quizá se habría evitado la subordinación de la naturaleza y el trabajo a las leyes de los mercados competitivos y a las leyes de la acumulación capitalista. Dicho de otra forma, la interpretación de los problemas ambientales y de bienestar social no debiera de subordinarse a supuestos de eficiencia competitiva que explican mejor los fundamentos de los problemas que sus soluciones.

En definitiva, estos tres elementos, la técnica, las tensiones en el reparto del excedente y las instituciones facilitan la definición de sistema económico como conjunto de relaciones de permanencia que explican cómo se organiza una Sociedad el empleo de sus recursos, la forma concreta en que satisface las necesidades de sus miembros y la dirección de sus decisiones sobre el empleo del excedente.

5. El estudio del sistema económico mundial

El sistema económico mundial es el que caracteriza al funcionamiento de la economía del conjunto del mundo, es decir, de toda la humanidad. Esto no quiere decir que la tecnología sea la misma, menos aún que la generación de excedente se produzca de la misma manera, y todavía menos que las instituciones sean comunes. Por lo tanto, se pueden identificar subsistemas con características estructurales diferenciadas en la configuración del sistema mundial, pero si algo permite hablar de sistema económico mundial es el carácter dominante que las relaciones externas tienen sobre la generación de excedente en cada una de las economías que componen el sistema mundial. Esto significa prestar atención a los factores considerados externos hasta el último cuarto del siglo xx y que, en la actualidad, se han interiorizado por parte de los actores económicos y economías nacionales.

En efecto, se ha pasado de una situación en la que la economía mundial era resultado de las relaciones económicas internacionales sometidas a un sistema institucional concebido para estos fines, a un sistema económico mundial en el que los sistemas nacionales operan como subsistemas del sistema mundial, global, y en el que las instituciones están experimentando una silenciosa pero radical transformación, lo que está conllevando un profundo cambio en los mecanismos de generación de excedente económico y, especialmente, en su distribución. El sistema económico mundial es una totalidad que marca pautas específicas en su funcionamiento a las economías nacionales, que permite identificar la transformación de las relaciones entre los agentes, naciones, empresas e instituciones internacionales con contenidos nuevos y efectos ampliados respecto de momentos históricos anteriores.

La existencia de un sistema económico mundial no es incompatible con los sistemas nacionales o regionales. Implica que tanto el estudio de uno como de los otros han de tener en consideración la influencia que se establece entre cada uno de los niveles de análisis más allá de delimitaciones geográficas. La actual tendencia a la globalización de las relaciones económicas pone de manifiesto la trascendencia de este análisis ya que la apertura o el cierre de cada economía (en su configuración más tradicional, es decir, la correspondiente al estado nacional) no está determinado exclusivamente por los ámbitos de decisión y de actuación estatal (el imperio de la ley, de la soberanía nacional) sino también por la propia dinámica del sistema mundial. Esto no significa que las capacidades nacionales se hayan disuelto en un sistema más amplio o superior, sino que su ejercicio está crecientemente condicionado por las formas de participación en éste, sobre el que a su vez influye, en una nueva interdependencia global.

Configurada como sistema económico, la economía mundial pone de relieve la necesidad de admitir la importancia de la institucionalización de las relaciones entre elementos desiguales como consecuencia de los diferentes niveles de desarrollo técnico, económico, institucional, pero también de la definición de objetivos generales que puedan satisfacer las necesidades de la humanidad, la gente del mundo, a partir de la renovación de los mecanismos de inserción y participación de cada una de las economías nacionales en el sistema mundial. Éstas, a su vez, han de enfrentar los riesgos de pérdida de soberanía —de poder— frente a la fuerza de los mecanismos de generación de excedente económico, lo que, al mismo tiempo, coloca en el centro de las decisiones la definición de nuevos derechos y de nuevos bienes a producir sin discriminación, bienes públicos, a fin de legitimar el sistema.

La consolidación del sistema económico mundial ha sido resultado de un profundo y largo proceso de transformación de las economías nacionales y de las relaciones internacionales, es decir, de un proceso histórico. Nuevamente se puede decir que no ha sido un fenómeno ni espontáneo ni natural. En este proceso aparecen los factores tecnológicos, los conflictos en la distribución del excedente y las limitaciones institucionales para resolver las tensiones producidas por estos últimos. La intensificación de las relaciones entre economías nacionales (comercio, inversiones o flujos financieros) han acabado debilitado los fundamentos de la localización de la actividad productiva y la creación de amplios mercados mundiales, precisamente en torno a las mercancías y servicios más solicitados. A este proceso ha contribuido de forma decisiva una nueva oleada de innovaciones tecnológicas. Con ello se ha debilitado la capacidad reguladora de los estados y su papel en la distribución del excedente, con lo que se precisa de nuevas instituciones que resuelvan el conflicto planteado, ahora, a escala mundial.

La pertinencia del método propuesto, análisis estructural, para abordar este objeto de estudio procede de la necesidad de su análisis como interpretación de la realidad económica a partir de su consideración como totalidad dinámica, en la que las relaciones de sus componentes se caracterizan por su interdependencia y permanencia, y en la que los cambios y transformaciones se explican a partir de los desequilibrios y los conflictos generados por las exigencias de su funcionamiento a lo largo de un proceso histórico. El resultado será una modelización del funcionamiento de la realidad, en la misma línea que ya fue señalada, por otra parte, por los autores clásicos (Martínez González-Tablas, 2000).

6. Conclusiones

A lo largo del capítulo se ha tratado de exponer una perspectiva del análisis económico que admite la necesidad de incorporar diferentes variables de la actividad social en la interpretación de los fenómenos económicos: el análisis estructural. Desde esta perspectiva, se admite como indiscutible que las diferentes ciencias sociales producen aportaciones que, sin, duda, enriquecen los estudios de cada una de ellas a medida que se relacionan entre sí. Además, la creciente complejidad de la economía mundial exige planteamientos que se alejen de los análisis parciales, así como de la supuesta racionalidad y objetividad de sujetos individuales, y trate de encontrar la interpretación de los procesos de transformación y cambio en la naturaleza de los fenómenos económicos, admitiendo el carácter social de las relaciones económicas. De otra forma, cualquier propuesta de solución de los problemas, en tanto que no contemple la dimensión social y el carácter dinámico de las relaciones económicas, está condenada a ser simplemente un remedio coyuntural.

Este hecho queda más destacado cuando el objeto de estudio es la economía mundial. Baste contemplar las radicales consecuencias de la mutación de la economía internacional en economía global, de un orden basado en el respeto a la soberanía económica reconocida a los estados nacionales a un orden de mercado a escala mundial, para sentir la necesidad de retomar un enfoque que tiene profundos antecedentes en el pensamiento económico y que precisamente por no haber logrado una síntesis uniforme ha conservado su vitalidad ante la aparición de nuevos problemas.

Lecturas recomendadas para el estudio

Acemoglu, A. y Robinson, J. A. (2012). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Deusto.

Polanyi, K. (2007). La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica. Primera edición 1944.

Rodrik, D. (2010). La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial. Antoni Bosch Editor.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. Por estructura económica, en el análisis teórico, se entiende:

a. Las interrelaciones entre los sujetos económicos que, dotadas de cierta permanencia, caracterizan una realidad económica.
b. La distribución de las actividades en una economía: producción, distribución y consumo.
c. Las características de los mercados: competitivos, monopólicos, etc.
d. Todas las anteriores.

2. En el análisis teórico, las instituciones son:

a. Los organismos públicos.
b. Los organismos públicos y las asociaciones privadas.
c. Todas las normas de comportamiento socialmente aceptadas.
d. Todas las anteriores.

3. Un sistema económico es:

a. La forma de organizar los recursos económicos en una sociedad dada.
b. El conjunto de relaciones sociales en torno la producción, la distribución y consumo.
c. La forma concreta de funcionamiento del mercado.
d. Se define según sea la propiedad de los recursos productivos.

4. Las principales diferencias entre la perspectiva estructural de la economía y el análisis neoclásico están en

a. La identificación de prioridades en las necesidades humanas.
b. La importancia que se otorga a la eficacia.
c. La inclusión del desequilibrio y los conflictos.
d. La importancia de la tecnología.

5. La visión estructural permite analizar:

a. El equilibrio en el mercado.
b. Los procesos de optimización de las decisiones económicas.
c. Las transformaciones de los sistemas económicos.
d. La realidad económica con unidades homogéneas.

Preguntas de verdadero o falso

a. Sabido es que la Economía como disciplina científica ha ido ampliando su ámbito de análisis lo que significa que, dado que la racionalidad de los individuos es una cualidad humana, la convergencia social será inevitable.

b. El economista aborda los problemas que analiza desde su óptica particular, será el proceso de análisis crítico de los problemas lo que facilitará su conocimiento más certero.

c. Las primeras contribuciones del análisis estructural las hicieron, sobre todo médicos y terratenientes.

d. La perspectiva estructural atiende a las perturbaciones ocasionales que pueda a sufrir una economía.

e. La economía mundial es el gran mercado en el que los participantes disfrutan de las mismas oportunidades, en tanto que es el auténtico mercado competitivo.

Bibliografía

AYALA ESPINO, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones*, Miguel Ángel Purrúa Grupo Editorial, México.

BOYER, R. y SAILLARD, Y. (1996). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC y Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CUADRADO ROURA, J. R. *et al*. (1995). *Introducción a la política económica*, McGraw-Hill, Madrid.

EINAUDI, L. (1958). *François Quesnay et la Physiocracie*, Institut National d'Etudes Démografiques, París.

EUKEN, W. (1967). *Cuestiones fundamentales de economía política*, Alianza Editorial, Madrid.

FERGUSON, N. (2001). *Dinero y poder en el mundo moderno (1700-2000)*, Ed. Taurus, Madrid.

GERSCHENKRON, A. (1968). *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Ed. Ariel, Barcelona.

HEILBRONER, R. y THUROW, L. (1985). La economía explicada, Ed. Aguilar, Buenos Aires.

HICKS, J. R. y HART, A. G. (1965). *Estructura de la economía* (2ª edición), Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

KAPP, K. W. (1968). "En defensa de la economía institucional", *Sweden Journal of Economics*, LXX (1). Editado en AGUILERA KLINK, F. (ed.) (1995): *Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional*, Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, Madrid.

LANGE, O. (1966). *Economía política*, Fondo de Cultura Económica, México.

LEONTIEF, W. W. (1958). *La estructura de la economía americana*, Ed. Bosch, Barcelona.

LUCENA, J. (2019). "Las estructuras y su alcance", *Cuadernos de economía. Spanish journal of Economics and Finance*, vol.42, nº 120, sept. págs. 245-252.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (2000). *Economía política de la globalización*, Editorial Ariel, Barcelona.

MARX, K. (1970). *Contribución a la crítica de la economía política*, Alberto Corazón Editor, Madrid.

MYRDAL, A. (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.

PERPIÑÁ I GRAU, R. (1953). De Economía Hispana, Ed. Rialp, Madrid.

POLANYI, K. (2006). *La Gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México.

ROBBINS, L. (1969). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (2ª reed.), MacMillan, Londres.

ROBINSON, J. (1966). *Filosofía Económica*, Ed. Gredos, Madrid.

ROSTOW, W. W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

SAMPEDRO, J. L. (1961). *Realidad económica y análisis estructural*, Ed. Aguilar, Madrid.

SAMPEDRO, J. L. (1967). *Las fuerzas económicas de nuestro tiempo,* Editorial Guadarrama, Madrid

SAMPEDRO, J. L. y MARTÍNEZ CORTIÑA, R. (1969). *Estructura Económica. Teoría básica y estructura mundial*, Ed. Ariel, Barcelona.

SAMUELSON, P. A. (1964). *Economía. Editorial Aguilar, Madrid.*

SCHUMPETER, J. A. (1971). *Historia del Análisis Económico*, Ed. Ariel, Barcelona.

SCHUMPETER, J. A. (2002). *Ciclos económicos. Análisis teórico, histórico y estadístico el proceso capitalista*, Zaragoza. Universidad de Zaragoza.

SOLOW, R. M. (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics*, núm. 39, Agosto, pp. 312-320.

STIGLER, G. J. (1987). *El economista como predicador y otros escritos*, Ed. Folio, Barcelona.

STIGLIZ, J. E. (2010). Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial, Santillana Ediciones Generales, Madrid.

SUNKEL, O. y PAZ, P. (1970). *El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ed. Siglo XXI, México.

TAMAMES, R. (1992). *Fundamentos de Estructura Económica* (11ª ed. rev.), Alianza Editorial, Madrid.

TINBERGEN, J. (1956). *Economic Policy: Principles and Desing*, North-Holland, Amsterdam.

VEBLEN, T. (1944). *Teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México.

VEBLEN, T. (2005). *Fundamentos de economía evolutiva*, Selección de Alberto Sopelano, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá.

EL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Javier Lucena Giraldo
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

Al abordar cuestiones que afectan al bienestar material y a la calidad de vida de las personas es habitual que surjan confusiones. Algunas de ellas están relacionadas con las opiniones que se mantienen en torno a los objetivos del desarrollo y la forma de alcanzarlos. Esas opiniones son importantes, porque en función de ellas aparecen diferencias en la forma en la que se trata el desarrollo en el lenguaje común y en el mundo académico. Los problemas surgen cuando estas diferencias llevan a hacer preguntas inadecuadas sobre una realidad, ya que las hipótesis irreales o erróneas dan lugar a preguntas inadecuadas y a respuestas equivocadas (Reinert, 2009). Veamos algunos ejemplos de ello.

Imagen 1
Es como estar en España hace 20 años

© Álvaro Minguito Palomares

Imaginen una situación en la que alguien conocido les comenta el viaje que realizó a Turquía en verano. Al mostrar la foto (Imagen 1), les dice: "es como estar en España hace 20 años". Se trata de una respuesta equivocada a una pregunta mal construida. En este caso la pregunta sería, ¿cuánto tiempo le quedaría a este país (Turquía) para que alcance un grado de desarrollo similar al mío (España) si sigue el mismo ritmo? Esta pregunta se sustenta en dos hipótesis erróneas. Por una parte, interpreta el desarrollo económico como un proceso lineal y sin fluctuaciones, cambios o choques externos. Por otra, establece como referencia del grado de desarrollo al propio país, lo que no es necesariamente cierto. Todo lo anterior contrasta con lo que sabemos acerca de las sendas de desarrollo de los países. Los procesos de desarrollo son irregulares en el tiempo y las experiencias de éxito en un país no son fáciles de imitar por otro. Las diferencias en la dotación, las estructuras económicas o las instituciones entre los países llevan a la sustitución de unos factores por otros y a diferentes elasticidades. Como consecuencia, no hay una solución única para el desarrollo de todos los países y cada uno de ellos tiene que seguir su propia senda de desarrollo.

Imagen 2
¿Cómo es posible que en un país tan rico haya tanta gente tan pobre?

© Álvaro Minguito Palomares

Si no les importa, vuelvan a encontrarse con su conocido, que en esta ocasión comparte con ustedes las experiencias de un viaje a Paraguay. En el momento en que muestra la foto de una mina de oro ilegal en el sur de Paraguay (Imagen 2), comenta: "cómo es posible que en un país tan rico haya tanta gente tan pobre". En este caso la pregunta suele plantear el contraste entre la abun-

dancia de recursos naturales y la situación de pobreza de grandes estratos de población. La hipótesis que sostiene esta pregunta establece una causalidad directa entre la abundancia de recursos naturales y la riqueza de los países. El problema es que la disponibilidad de recursos naturales no conduce a un elevado nivel de desarrollo, ni la escasez de los mismos lo limita necesariamente. Un país como Japón, caracterizado por su escasez de recursos naturales, ha sido capaz de alcanzar un grado de desarrollo muy elevado. Mientras tanto, la República Democrática del Congo, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy bajo, se encuentra entre los mayores productores mundiales de coltán, muy apreciado por su escasez y uso en la electrónica. En este y otros casos, los problemas apuntan a la capacidad de un país para poder gestionar un recurso natural escaso a nivel mundial y con una fuerte demanda. Como respuesta a esa cuestión, Carlos Díaz Alejandro empezó a hablar de la lotería de los recursos naturales, para indicar los efectos que tiene la abundancia de determinados recursos sobre la especialización productiva y comercial de los países. También se habla de enfermedad holandesa –si se quiere apuntar a los efectos macroeconómicos de la concentración de la exportación sobre materias primas energéticas– o de maldición de los recursos naturales, cuando se desea hacer referencia a su papel como limitador del crecimiento económico en el largo plazo.

Imagen 3
Esta ayuda es una gota en el océano, pero mejor es eso que nada

© Álvaro Minguito Palomares

Si el lector aún lo considerara soportable, me atrevería a abusar de su atención y le pediría que imagine una tercera reunión con su conocido viajero, en la que le ilustra sobre su experiencia como colaborador en un proyecto de cooperación en Mozambique. Al mostrarles la imagen 3, comenta: "esta ayuda es una gota en el océano, pero mejor es eso que nada". La pregunta que se plantea de forma inadecuada cuestiona cuál es la contribución que puede tener un pequeño proyecto, a la hora de alcanzar un objetivo tan alejado como el del desarrollo. Aquí los problemas surgen debido a identificación que se realiza entre un proyecto de cooperación y el desarrollo. A este respecto, hay que tener en cuenta que no todas las acciones de cooperación se dirigen al desarrollo. Hay programas de emergencia y asistenciales cuya naturaleza no se dirige a promover un cambio que transforme la realidad en la que viven las personas. Pero, además, tampoco se puede volcar en un pequeño proyecto la obligación de promover el desarrollo. Dentro de la arquitectura de la ayuda al desarrollo, existe una lógica jerárquica. Según la misma, un proyecto tiene por objetivo contribuir al logro de un objetivo específico, pero no es capaz de alcanzarlo por sí mismo. Para conseguir un cambio transformador mínimo es necesario lograr un objetivo específico, algo que solo puede hacer un programa, compuesto por varios proyectos. Más allá se encuentran las políticas, que son capaces de acometer objetivos generales y que reúnen varios programas. En cualquier caso, no es adecuado identificar la cooperación con el desarrollo. Lo primero es una herramienta de política, mientras que lo segundo es una disciplina de estudio.

En los tres casos comentados se han indicado confusiones a las que nos puede conducir el lenguaje común. Esa es la razón por la que, en primer lugar, se ha delimitado el fragmento de la realidad que se observa, los términos con los que se define y los métodos que se usan para medirlo. A partir de ese punto, ya es posible profundizar en las teorías sobre el desarrollo y las estrategias que han seguido los países. Para cumplir con estos objetivos, en el segundo epígrafe se establece la realidad en torno a la riqueza y la desigualdad entre los países en el largo plazo, a partir de la cuantificación de algunas variables básicas y de la exposición de unos hechos estilizados. En el tercer epígrafe se abordan las definiciones, variables e indicadores relacionados con el crecimiento y desarrollo, así como las diferencias entre ellos. En el cuarto epígrafe, se tratan las posiciones teóricas de los economistas clásicos, las propuestas de los pioneros del desarrollo y los avances posteriores. Por último, se comentan las características de las principales estrategias que se han seguido para alcanzar el desarrollo, tanto en el periodo de la industrialización dirigida por el estado como en el de las reformas favorables al mercado.

2. Riqueza mundial y desigualdad: datos cuantitativos y hechos estilizados

Con la intención de delimitar el fragmento de la realidad observado, se han tabulado los datos del producto, la población y producto per cápita, de los últimos dos siglos para algunos grupos de países. Este material permitirá establecer algunos rasgos distintivos en cada grupo y unos hechos estilizados.

Los datos se han obtenido de la base de datos de Angus Maddison (2010), alojada en el Centro de Crecimiento y Desarrollo de la Universidad de Groningen. Se trata de una fuente habitualmente utilizada a la hora de tratar aspectos históricos. Pese a que los datos terminan en este caso en 2008, ofrece agrupaciones de países que resultan muy útiles y se trata de una versión final, mientras que las modificaciones posteriores se encuentran aún en revisión. Para la tabla 1, se han utilizado los datos correspondientes a 1820 y 2008, que corresponden al inicio del periodo posterior a los conflictos napoleónicos y al inicio de la Gran Recesión mundial.

Por su parte, los grupos de países se han seleccionado con la intención de que cumplan una serie de rasgos comunes. Europa Occidental, más allá de la diversidad interna, como grupo comparte unos procesos históricos comunes frente a otras áreas, lo que ha llevado a seleccionar una Europa amplia, compuesta por 30 países. El grupo de los Retoños Occidentales o *Western Offshoots* fueron propuestos por Maddison e incluye Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Se trata de un grupo de países caracterizado por la abundancia de recursos naturales, el poblamiento basado en la inmigración e instituciones consideradas como favorables al crecimiento. Esta agrupación ya fue señalada por Simon Kuznets, que incluía dentro del grupo a Sudáfrica. Identifica a un grupo de fuerte crecimiento aunque los criterios de su composición pueden ser matizados, ya que con los señalados hasta la primera mitad del siglo XX habría que incluir otros países como Argentina o Uruguay. América Latina forma el tercer grupo e incluye 44 países, situados entre Tierra de Fuego y Rio Grande, así como en el Caribe. Se identifica prácticamente con Iberoamérica y están caracterizados por una elevada heterogeneidad. La cuarta agrupación corresponde a Asia y tiene un claro criterio regional. Aunque en esta categoría se ha recogido a todos los países del área, a inicios del siglo XXI (Maddison, 2006), 16 países del este asiático concentraban cerca del 90% del producto y de la población. África compone el quinto grupo y sigue un criterio regional, pese a las diferencias que mantienen los países del norte de África con respecto a los del África subsahariana.

Debido a la escasez de datos de carácter histórico y al carácter introductorio de este epígrafe, la observación se ha limitado al Producto Interior Bruto (PIB), la población y el PIB per cápita. Con el objetivo de mostrar su crecimiento se ha utilizado la Tasa de Crecimiento Medio Anual, con la siguiente formulación, especificada para el PIB:

$$1) \quad TCMA\ PIB = \left(\frac{PIB\ tn}{PIB\ ts}\right)^{\left(1/(tn-ts)\right)} - 1$$

Ahora ya disponemos de todo lo necesario para construir la tabla 1, en la que se expone el crecimiento del PIB, de la población y del PIB per cápita entre los años 1820 y 2008:

Tabla 1
El crecimiento de largo plazo en la economía mundial

PIB (MILLONES DE DÓLARES GEARY-KHAMIS DE 1990)			
	1820	**2008**	**Crecimiento (TCMA)**
Europa Occidental (30)	158.860	8.698.029	2,15%
Retoños Occidentales (4)	13.499	10.933.678	3,63%
América Latina (44)	14.921	4.045.933	3,03%
Asia (61)	412.477	22.288.543	2,14%
África (57)	31.161	1.734.918	2,16%
Mundo	693.502	50.973.935	2,31%
POBLACIÓN (EN MILES)			
	1820	**2008**	**Crecimiento (TCMA)**
Europa Occidental (30)	133.028	401.353	0,59%
Retoños Occidentales (4)	11.231	362.621	1,87%
América Latina (44)	21.591	580.217	1,77%
Asia (61)	710.400	3.972.154	0,92%
África (57)	74.236	974.528	1,38%
Mundo	1.041.708	6.694.832	0,99%
PIB PER CÁPITA			
	1820	**2008**	**Crecimiento (TCMA)**
Europa Occidental (30)	1.194	21.672	1,55%
Retoños Occidentales (4)	1.202	30.152	1,73%
América Latina (44)	691	6.973	1,24%
Asia (61)	581	5.611	1,21%
África (57)	420	1.780	0,77%
Mundo	666	7.614	1,30%

Fuente: elaboración propia a partir de Maddison (2010)

A partir de estos datos, es posible establecer una serie de rasgos distintivos en cada grupo, que nos permiten realizar una primera aproximación:

- En el caso de los Retoños Occidentales, el crecimiento del producto (3,63%) fue el mayor de todos los grupos analizados y mucho mayor que la media mundial (2,31%). La población, debido a la inmigración, también alcanzó el mayor incremento anual (1,87%), de forma que el PIB per cápita, como cociente de las dos variables anteriores, fue el mayor de todos (1,73%). En conjunto, se trata de un grupo de países caracterizado por la intensidad, tanto en la creación de riqueza como de acumulación de población, lo que le ha permitido liderar el crecimiento.
- América Latina creció mucho más que la media mundial, tanto en producto (3,03%) como en población (1,77%), hasta ser la segunda región mundial, solo por detrás de los retoños occidentales. Por tanto, comparte unos rasgos similares a los de los retoños occidentales, pese a lo cual no alcanzó el crecimiento medio mundial de PIB per cápita (1,24%). La razón se encuentra en las diferencias entre los incrementos que observamos con respeto a los retoños occidentales. Mientras que el diferencial en el crecimiento del producto fue de seis décimas, el de la población fue de solo una décima, de forma que la menor intensidad de acumulación de producto condujo a un bajo crecimiento del PIB per cápita.
- En el caso de Europa Occidental, el incremento del producto (2,15%) fue el penúltimo de la clasificación y menor a la media mundial. Este dato contrasta con lo que se cree acerca de Europa y lleva a preguntarse en que se puede haber basado el éxito europeo, ya que es la segunda región del mundo en términos del crecimiento del PIB per cápita (1,55%). La respuesta se encuentra en la evolución de la población, cuyo crecimiento ha sido el menor del mundo (0,60%). Hay dos razones para ello. Por un lado, el crecimiento de la población se contuvo gracias a las emigraciones europeas al resto del mundo en todo el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. Por otro lado, en Europa comenzó la transición demográfica antes que en el resto de las regiones del mundo. Como resultado, las características de los países europeos contrastan con las de los dos casos anteriores, ya que se caracteriza por la contención del crecimiento demográfico.
- Al observar los datos sobre África resulta llamativo que el crecimiento del producto (2,16%) se sitúe por encima del europeo y del asiático. lo que lleva a preguntarse por las razones por las que es la región que menos creció en términos de PIB per cápita. La razón vuelve a encontrarse en el aumento de la población (1,38%), más elevado que la media mundial (0,99%) y concentrado en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

- Por su parte Asia se mantuvo por debajo de la media mundial en el crecimiento de las tres variables, de forma que la fuerte convergencia alcanzada por parte de Asia Oriental y el sudeste en las últimas décadas no consigue compensar las bajas tasas anteriores.

Como se acaba de ver, las economías han seguido patrones distintos y esto ha conducido a que algunas acumulen una mayor riqueza por habitante que otras, lo que ha dado lugar a una fuerte desigualdad entre los países. Con el objeto de sintetizar la información anterior y de darle una mayor coherencia y contexto, se proponen una serie de hechos cuantificados, en la línea de los presentados por Berzosa *et al* (1996) y Rodrik (2014):

1. En la economía mundial siempre han existido diferencias de riqueza entre los países.

   Como se puede comprobar en el periodo presentado en la tabla 1 y en otros anteriores, el producto y la renta per cápita siempre presentan una brecha entre los países. Pese a las mejoras en las condiciones de vida de la población mundial, esta brecha ha aumentado hasta suponer la mayor diferencia material que se puede verificar en la economía mundial.

2. La divergencia es más frecuente que la convergencia en la economía mundial.

   Según la posición neoclásica sobre el crecimiento, los países con menor ingreso per cápita deberían crecer con mayor rapidez que los que poseen un mayor ingreso. Es decir, debido a la relación inversa entre el ingreso per cápita inicial de un país y su tasa de crecimiento, debería existir una convergencia absoluta entre los países. Sin embargo, los registros empíricos no confirman la existencia de este tipo de convergencia. De hecho, la tendencia a la divergencia entre los países es mucho más habitual, de forma que el proceso de convergencia que se ha vivido en Asia en las últimas décadas es más una excepción que la regla.

   Si lo habitual ha sido la divergencia, es posible establecer dos periodos bien diferenciados con respecto a la misma. El primero se conoce como la pequeña divergencia y atiende al despegue de las economías europeas con respecto al resto entre el siglo XV y fines del XVIII. El segundo es el de la gran divergencia.

3. La gran divergencia está relacionada con la aceleración del crecimiento promovida por la industrialización.

La gran divergencia identifica al fuerte aumento de las diferencias en el bienestar material entre occidente y el resto del mundo, que no dejaron de aumentar desde que se produjo la revolución industrial y los procesos de industrialización hasta fines del siglo XX. En este sentido, la industrialización y todas las transformaciones económicas que la acompañan, ocupan un lugar central en la aceleración del crecimiento, la cual tuvo lugar primero en algunos países europeos y que desde ahí se trasladó a otros países occidentales.

4. Las economías que han alcanzado mejoras de productividad e ingresos per cápita iniciaron antes los procesos de industrialización, diversificaron su producción y produjeron y exportaron manufacturas.

   En función de lo que conocemos sobre los procesos de industrialización, se puede mantener que han favorecido a los que desarrollaron su industria antes o *first comers*, frente a los que lo hicieron más tarde o *late comers*. Además, desde el punto de vista de la transformación de la producción, se ha verificado que a partir de un punto temprano del grado de desarrollo los países empiezan a diversificar su producción y esta tendencia se mantiene hasta que alcanzan un grado de ingresos per cápita medio-alto, punto a partir del cual vuelve a aumentar su especialización productiva. Este proceso es compatible con el desarrollo del producto, que se encuentra vinculado las mayores aceleraciones del crecimiento económico que se han registrado y los casos de convergencia.

5. Los países que se quedaron rezagados en el proceso de industrialización y diversificación productiva presentan más problemas para conseguir aumentar su productividad e ingresos per cápita.

   A partir de lo anterior, se verifica que los procesos de cambio estructural y de transformación vinculados al desarrollo económico que alcanzan mejores resultados y más continuados en el tiempo son los que aprovechan las características de la industria y las manufacturas. En consecuencia, los países que se quedaron descolgados del proceso de industrialización han tenido más dificultades en su desarrollo económico.

Recuadro 1

Las fases del crecimiento económico capitalista

Cómo expresó el propio Maddison (1991), los años de inicio y final de cada fase de desarrollo de la economía capitalista no se identifican con la experiencia de un país en particular, sino con un momento de cambio en torno a lo que se considera que un país puede hacer. Por tanto, se consideran momentos de cambio en las opciones de política económica generalmente admitidas desde el punto de vista internacional y simbolizan cambios en las fases de crecimiento de la economía capitalista.

En 1820 se considera que el sistema posnapoleónico (nacido del congreso de Viena de 1815) se estabilizó y dio comienzo la primera fase del desarrollo capitalista. A partir de 1870 se extendió el patrón oro y la hegemonía británica mantuvo la vigencia del viejo orden liberal. Desde 1913 desapareció ese orden y se sucedieron convulsiones y guerras mundiales, que marcaron una fase de bajo crecimiento. A partir de 1950 se consideraron superados los efectos de la guerra mundial y el nuevo orden económico dio lugar a la fase de oro del crecimiento capitalista. El modelo entró en crisis en 1973 y la fase de reajuste y bajo crecimiento continuó hasta 1990. Con la caída del muro de Berlín, se inició la globalización y se integraron las economías, lo que dio lugar a una nueva fase de crecimiento.

Tabla 2

El crecimiento económico mundial a lo largo de las fases del crecimiento económico capitalista

	PIB (millones de dólares Geary-Khamis de 1990)					
	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-2008
Europa O.	1,68%	2,12%	1,19%	4,80%	2,30%	2,05%
Retoños O.	4,31%	3,92%	2,83%	4,03%	2,96%	2,79%
América Latina	1,22%	3,52%	3,39%	5,39%	2,85%	3,34%
Asia	0,06%	1,10%	1,02%	6,08%	4,86%	5,40%
África	0,75%	1,32%	2,56%	4,42%	2,97%	3,70%
Mundo	0,94%	2,12%	1,82%	4,89%	3,15%	3,56%

	Población (en miles)					
	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-2008
Europa O.	0,69%	0,77%	0,43%	0,71%	0,31%	0,31%
Retoños O.	2,86%	2,07%	1,25%	1,54%	1,02%	1,09%
América Latina	1,26%	1,63%	1,96%	2,73%	2,16%	1,52%
Asia	0,16%	0,56%	0,94%	2,13%	1,92%	1,38%
África	0,40%	0,75%	1,64%	2,42%	2,81%	2,42%
Mundo	0,41%	0,79%	0,93%	1,93%	1,75%	1,34%

	PIB per cápita					
	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1990	1990-2008
Europa O.	0,99%	1,34%	0,76%	4,05%	1,98%	1,73%
Retoños O.	1,41%	1,81%	1,56%	2,45%	1,92%	1,68%
América Latina	-0,04%	1,86%	1,41%	2,59%	0,67%	1,79%
Asia	-0,10%	0,53%	0,08%	3,87%	2,89%	3,97%
África	0,35%	0,57%	0,90%	1,95%	0,16%	1,25%
Mundo	0,54%	1,31%	0,88%	2,91%	1,38%	2,20%

Fuente: elaboración propia a partir de Maddison (2010)

3. Crecimiento y desarrollo: características y diferencias

Una vez delimitada la realidad hay que nombrarla. Por esta razón, en este epígrafe se va a profundizar en los dos principales términos utilizados en el mundo económico a este respecto: crecimiento y desarrollo. Para ello, primero se definirá qué se entiende por crecimiento, se establecerá una medida sobre el mismo y se determinaran los factores que tienen influencia en él. En segundo lugar, se establecerán las fuentes de diferencia entre el crecimiento y desarrollo y, en tercer lugar, se definirá el desarrollo y se establecerá una medida sobre el mismo.

3.1 El crecimiento

El crecimiento económico es un viejo conocido del mundo económico, que se relaciona con el aumento en la riqueza material en un tiempo y lugar determinados. Esta aproximación puede parecer difusa, pero resulta útil a la hora de limitar el interés al bienestar material producido en forma de bienes y servicios. A la vez, permite recoger desde los planteamientos clásicos a las teorías actuales.

Su medición se realiza a partir del Producto Interior Bruto (PIB) o alguna variable similar, definido como el valor monetario del conjunto de bienes y servicios producidos finales y venales durante un ejercicio económico. Como es conocido, la condición de que sean bienes y servicios finales tiene por objeto recoger el valor añadido de las actividades, mientras que la venalidad hace referencia a que hayan sido objeto de transacción en el mercado. Por su parte, la condición de que sean legales parece haber caído en desuso ante

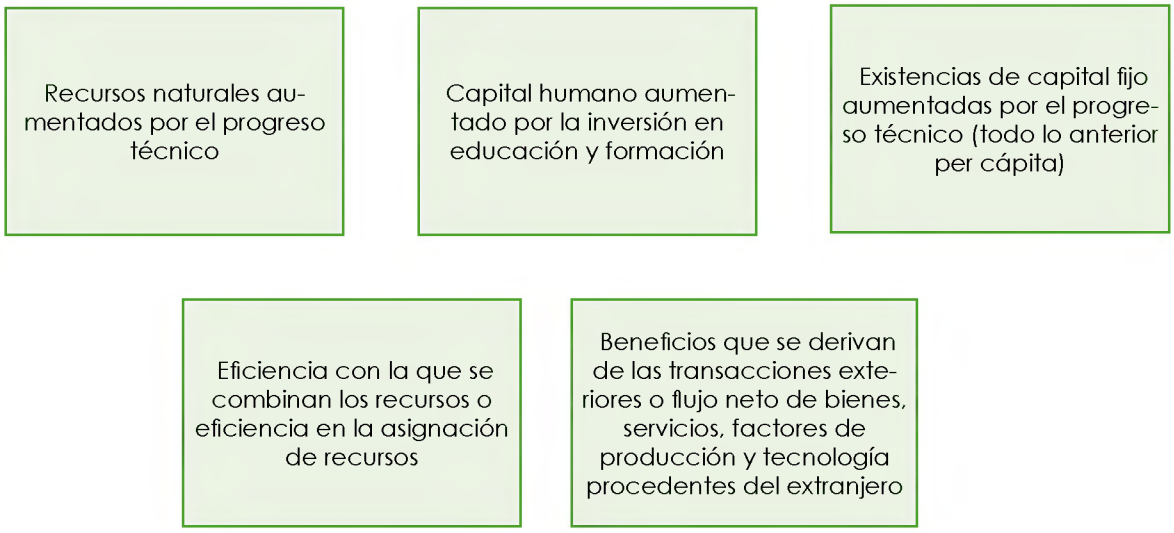
las estimaciones de las actividades ilegales, con las que parece que se ha renunciado a considerarlas marginales. Su estimación se puede realizar por vía de oferta, de demanda y de rentas, gracias al flujo circular de la renta[1]. Como ya se ha visto, para observar su evolución en términos seculares se suele usar la Tasa de Crecimiento Medio Anual, mientras que en los análisis de crecimiento económico se suele recurrir al logaritmo del PIB per cápita y a su tasa de variación.

Las breves anotaciones realizadas acerca del crecimiento y su medición a través del PIB, solo tienen por objeto recordar algunos aspectos básicos. Lo que sí resulta de mayor interés es conocer las fuerzas y factores con las que habitualmente se relaciona y la influencia que tienen, aspectos que se suelen tratar en los estudios causales sobre el crecimiento. El origen de los mismos está en el enfoque clásico de la función de producción, según el cual la combinación de tierra o recursos naturales, trabajo y capital es la que determina la producción. Se trata de marco teórico con una enorme influencia en los estudios posteriores, de forma que sus supuestos y limitaciones se reconocen tras buena parte de las propuestas posteriores. Para tener una visión más global de las fuerzas y factores de crecimiento, así como de su influencia, se ha optado por exponer los enfoques de Angus Maddison y Dani Rodrik.

Maddison (1991) presenta un esquema de causalidad del crecimiento desde la historia económica, que encaja bien con los enfoques de los economistas clásicos. Para este autor, se puede diferenciar entre fuerzas de crecimiento próximas y últimas, de forma que las próximas son aquellas sobre las que economistas y estadísticos han creado medidas y modelos, mientras que las últimas son las que forman parte del campo de estudio histórico. Como consecuencia, bajo la causalidad próxima se recogen factores desagregados de la función de producción, en los que destaca la atención que se presta al papel jugado por el progreso técnico, la cualificación y la educación. A estos se incorpora la eficiencia en la asignación de recursos y los efectos de las relaciones exteriores, presentes en los flujos de bienes, servicios, factores productivos y tecnologías.

Además, trata tres cuestiones de interés sobre el desarrollo. Por una parte, considera el papel de los recursos naturales como un impedimento del crecimiento superado por la tecnología y el comercio. Además, reconoce la causalidad de las economías de escala sobre la productividad laboral y total de factores. Por último, apunta a la importancia de los cambios estructurales en trabajo y producción como respuestas a las variaciones de demanda, tecnología y especialización internacional.

Diagrama 1. Factores próximos del crecimiento



Fuente: Maddison, 1991

Por su parte, en torno a la causalidad última reúne factores institucionales, sociales y políticos, a la vez que sugiere una diferenciación entre los mismos en función de su procedencia nacional o extrajera.

Diagrama 2. Factores últimos del crecimiento

Fuente: Maddison, 1991

Por su parte, Rodrik (2002) presenta un esquema de interpretación de las fuerzas que influyen en el crecimiento basado en la endogeneidad de los factores, con el fin de ofrecer soluciones a la forma en la que la economía convencional suele interpretar los problemas del crecimiento económico. En él, la geografía se identifica como el único factor completamente exógeno (ya que está vinculado a la localización física del país), mientras que el comercio y las instituciones figuran como fuerzas parcialmente endógenas. Como resultado, la dotación factorial y la productividad son las únicas fuerzas que se consideran endógenas.

Otra pregunta diferente es cómo influyen. En el caso de la geografía, sobre la que no se tiene ninguna capacidad de elección, lo hace directamente sobre el crecimiento al determinar la cantidad y calidad de los recursos naturales. Por su parte, son bien conocidas las ganancias que se esperan del comercio a partir de la especialización, mientras que las instituciones plantean una elevada complejidad, pese a la difusión de la dicotomía entre instituciones extractivas e inclusivas. Quedan los factores puramente endógenos y con una influencia clara y conocida en el crecimiento, como la dotación de factores y la productividad. En cualquier caso, las cuestiones más interesantes surgen de las relaciones entre estos factores y de cómo afectan al crecimiento.

Como se ha explicado en el epígrafe, el interés por el aumento de la riqueza se encuentra entre los primeros intereses de la economía. Su medición a través del PIB es bien conocida y es uno de los aspectos mejor difundidos de la disciplina. Sin embargo, el crecimiento económico en el largo plazo es una materia abierta. Muchas de las preguntas acerca del mismo siguen sin resolverse o plantean nuevas preguntas. De ahí que se haya profundizado en los factores y fuerzas del crecimiento, con la intención de abrir las perspectivas a marcos que superen una visión mecánica de la función de producción y de los factores vinculados a la misma.

3.2 Similitudes y diferencias entre crecimiento y desarrollo

Con un mejor conocimiento sobre el crecimiento económico, ya es posible preguntarse por su relación con el desarrollo, ya que las cuestiones que los vinculan han dado lugar a una considerable confusión dentro del mundo económico. Descartada la simple identificación del desarrollo con el crecimiento económico, ante la complejidad de las relaciones entre el bienestar material y la calidad de vida de las personas, se ha optado por seguir la guía de Amartya Sen (1988) para tratar el problema.

Ya se ha comentado que el crecimiento económico y el desarrollo comparten

un espacio muy relevante. El proceso de desarrollo, entre otras cuestiones, está vinculado a la expansión de bienes y servicios tales como alimentos o educación, pero también a la transformación de las estructuras económicas. Estos aspectos también son materia de estudio por parte del crecimiento económico. Como consecuencia, el reto está en establecer unas diferencias claras entre ambos conceptos. Para conseguirlo, Sen propuso dos medidas cuantitativas que representan de una forma intuitiva el crecimiento y del desarrollo: El PIB (Producto Nacional Bruto o PNB en la formulación original) y la esperanza de vida. Mientras que la primera medida es ampliamente aceptada, la segunda es más un indicador de la cantidad de vida, no de su calidad. Lo cierto es que los fenómenos que afectan a las condiciones de vida de las personas, como el hambre o la insalubridad, también repercuten en la esperanza de vida. De ahí que, por extensión, se pueda considerar una medida representativa o *proxy* de otras variables de importancia.

Establecidas las dos medidas, la comparación entre ambas nos permite realizar algunas distinciones, que se utilizan como fuentes de diferencia entre los conceptos que representan, el crecimiento y el desarrollo:

- En primer lugar, como el crecimiento económico se centra en el PIB per cápita, deja fuera del campo la distribución del PIB entre la población. De hecho, un país puede aumentar su PIB per cápita mientras la distribución de su renta entre la población se hace más desigual. El problema se encuentra en que la medida del crecimiento solo observa los ingresos desde un punto de vista agregado. Sin embargo, si se distribuye la esperanza de vida en función de grupos étnicos o regiones, pueden revelarse desigualdades en la distribución de los ingresos que terminan por afectar a la esperanza de vida.

Tabla 3

Esperanza de vida al nacer por grupo étnico en Nueva Zelanda

	1960-62	1980-82	2000-02	2012-14
Maorí (hombres)	59	65,1	69	73
Maorí (mujeres)	61,4	69,5	73,2	77,1
No maorí (hombres)	69,2	70,8	77,2	80,3
No maorí (mujeres)	74,5	76,9	81,9	83,9

Fuente: elaboración propia a partir de https://www.stats.govt.nz/

Como se observa en la tabla para el caso de Nueva Zelanda (donde la pobreza se concentra en la población maorí), la distribución de la renta puede afectar al desarrollo aunque el crecimiento no sea capaz de captarla.

- En segundo lugar, el PIB solo recoge aquellos bienes y servicios que son objeto de una transacción en el mercado, de forma que no es capaz de captar aquello que no ha sido objeto de compraventa o que no tiene un mercado y precio. Cómo consecuencia, cuando aparecen bienes y servicios que se encuentran fuera del mercado o externalidades, aparecen distorsiones.

  Hay varias razones por las que un bien o servicio puede quedar fuera del mercado y, por tanto, no ser incluido en el PIB. El primer caso nos refiere a aquellos bienes que pese a tener un mercado (y, por tanto, precio) no son objeto de transacción, como sucede con el autoconsumo. Sobre ellos es posible realizar alguna estimación del volumen de los bienes y darles el precio de mercado, de forma que queden registrados a través de cuentas satélite. En el caso de bienes que no tengan mercado, el problema resulta más complejo. Esto ocurre si tratamos con bienes libres o con bienes públicos, sujetos a las condiciones de no rivalidad y no exclusión. Ante su presencia, solo es posible recoger sus efectos dentro del PIB a partir de sus costes, de forma que no registra su productividad. Además, si se produce una externalidad (una transacción con efectos no recogidos por los precios) tampoco hay forma de incluirla en el PIB. En todos estos casos, se producen efectos sobre la esperanza de vida que no son captados por el PIB.

  Por tanto, los efectos producidos por bienes que se encuentran fuera del mercado y de externalidades indican una segunda fuente de diferencia entre el crecimiento y el desarrollo.

- Por su construcción el PIB refleja las preferencias y valoraciones de los bienes y servicios que existe en un mercado concreto. Como consecuencia, aparecen unos precios relativos diferentes en cada lugar.

  El problema surge cuando la valoración de un bien es distorsionada como consecuencia de un marco institucional imperfecto o debido a que no prevalecen los resultados de equilibrio. Como el PIB no es capaz de captar este incumplimiento de las condiciones de competencia perfecta, no tendrá en cuenta sus efectos. Sin embargo, estas circunstancias sí pueden afectar a la esperanza de vida y, por tanto, suponer una fuente de diferencia entre el crecimiento y el desarrollo.

- La renta real de una persona refleja el bienestar que ha alcanzado en ese periodo. Sin embargo, para evaluar sus logros hay que tener un enfoque más integral, ya que hay movimientos intertemporales que hay que tener en cuenta.

A este respecto, es posible encontrar casos en los que las personas invierten recursos en su formación, lo que da lugar a una reducción de sus rentas en el periodo a cambio de un aumento de la esperanza de la renta futura. Estas circunstancias, que no son captadas por PIB en un año concreto, pero sí afectan a la esperanza de vida de las personas.

- Finalmente, el PIB es una medida de la cantidad de recursos para alcanzar el bienestar por parte de las personas, pero no indica el logro obtenido. Es decir, no es una medida diseñada para captar la eficacia.

  Dos países pueden arrojar datos similares del PIB, pese a mantener fuertes diferencias en cuestiones de seguridad, por ejemplo. Como consecuencia, la inseguridad terminará por afectar la esperanza de vida, aunque estas circunstancias no sean percibidas por el PIB, ya que atiende solo a los recursos. Se trata de otra fuente de diferencia entre el crecimiento y el desarrollo.

A partir de lo expuesto, ya es posible percibir que existen claras diferencia entre el crecimiento y el desarrollo, pese a que para ello se haya utilizado una medida imperfecta, aunque intuitiva y cuantitativa del desarrollo. En el siguiente epígrafe se va a abordar el paradigma del desarrollo humano, en cuya construcción trabajó de forma activa Amartya Sen. Por esa razón se ha elegido su artículo, en el que se adelantaron los ejes que permitieron lanzar la medición del Índice de Desarrollo Humano por parte de Naciones Unidas en 1990.

Para saber más

Para diferenciar el crecimiento y el desarrollo, el epígrafe se ha centrado en dos medidas: el PIB y la esperanza de vida. Sin embargo, hay más perspectivas para abordar ambos conceptos e indicadores con matices muy diferentes entre si. Para profundizar en todo ello, puede leer la Carta del GETEM número 9: Más allá del PIB. Además, en las bases de datos del Fondo Monetario Internacional puede comparar datos de distintos países relacionados con el crecimiento económico y otras variables macroeconómicas. En el caso de que esté interesado por temas relacionados con el desarrollo, como la pobreza o el medio ambiente, puede recurrir Banco Mundial, que también publica colecciones de datos sobre los niveles de vida de las personas con un enfoque microeconómico. En cualquier caso, siempre puede recurrir a la colección de datos sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde puede comparar los resultados por países de indicadores relativos a demografía, seguridad, educación, movilidad o empleo.

3.3 El desarrollo

El enfoque del desarrollo se dirige a la evaluación de la calidad de vida de las personas, que se relaciona con la esperanza de vida y con la calidad de la misma. Ahora bien, ¿cómo se puede valorar la calidad de vida? A partir de la capacidad para hacer y conseguir determinadas cosas. Aquellas que aseguran que una persona pueda llevar a cabo sus elecciones de vida.

Cada una de las cosas que se consigue o se hace se la conoce como función de la persona, de modo que el logro de estas funciones se relaciona causalmente con la disponibilidad de bienes públicos y con el uso de bienes privados. En conjunto, corresponden a una serie de bienes y servicios que permiten cubrir las necesidades que se consideran básicas para que una persona alcance el bienestar a partir de sus elecciones.

Las funciones de vida pueden tomar muchas formas, de manera que algunas de ellas pueden ser dicotómicas, como es el caso del acceso al agua potable. Otras pueden distribuirse por valores discretos, como los años de escolarización terminados, o tener una distribución continua como la renta disponible. Pese a ello, la evaluación del desarrollo depende de las funciones sobre las que se aplique, las cuales están sujetas a distintas valoraciones.

Pese a las limitaciones expuestas y otras que se puedan presentar, en 1990 Naciones Unidas lanzó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como instrumento de medida homogéneo para evaluar la situación de los países desde el punto de vista del desarrollo humano. En su construcción se tienen en cuenta tres dimensiones, cada una de ellas con sus respectivos indicadores, que en conjunto cubren las necesidades básicas para llevar una vida larga y saludable, con acceso a la educación y un nivel de vida digno. Para construir el índice de cada dimensión a partir de los indicadores, se introducen un rango:

$$\text{Índice de la dimensión} = \frac{Valor\ real - Valor\ mínimo}{Valor\ máximo - Valor\ mínimo} \quad 2)$$

La primera de las dimensiones se refiere a la salud y utiliza como indicador la esperanza de vida al nacer. Por su parte, la educación se evalúa a partir de la media de años de educación y de la esperanza de años escolarizados. Por último, la dimensión relacionada con el nivel de vida se observa a partir de los Ingresos Nacionales Brutos per cápita en dólares con paridad de poder adquisitivo. A partir de los índices de cada dimensión, se determina el Índice de Desarrollo Humano como la media geométrica de los índices de las tres

dimensiones:

$$IDH = I_{vida}{}^{1/3} I_{educación}{}^{1/3} I_{ingresos}{}^{1/3} \quad 3)$$

Pese a que el diseño de las dimensiones resulte poco sofisticado y los indicadores muy limitados, hay que tener en cuenta que se trata de un instrumento de medición diseñado con la voluntad de disponer de datos para el mayor número de países posible, lo que explica su sencillez. En cualquier caso, se trata de una medida básica sobre el desarrollo humano, que es complementada por parte de Naciones Unidas con otras medidas como el Índice de Pobreza Multidimensional o con informes regionales.

Recuadro 2

Paradigmas del desarrollo: una cuestión de enfoques

Al establecer las diferencias entre el crecimiento y desarrollo se ha seguido el paradigma del desarrollo humano, en cuya construcción participaron economistas como Gustav Ranis y Frances Stewart, además de Amartya Sen. Sin embargo, el desarrollo humano no es el único paradigma que existe.

Desde que se publicó "Los límites del crecimiento" en 1972 (informe encargado por el Club de Roma) y más tarde el Informe Brundltland (1987), ha aumentado el impacto de la actividad humana sobre el planeta y la preocupación sobre la sostenibilidad de los recursos. En función de todo ello se puede hablar de un paradigma de desarrollo sostenible, promovido por Naciones Unidas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El problema es que las perspectivas de alcanzarlo son cada vez más pesimistas. Así lo indican las mediciones sobre el impacto del cambio climático y especialistas como Denis Meadows, autor del informe al Club de Roma.

Un tercer paradigma surgió de la superación del fundamentalismo del capital, cuando se reunieron aspectos relacionados con la aglomeración empresarial, las instituciones y la innovación en una perspectiva territorial del desarrollo. Todos estos elementos confluyeron en el paradigma del desarrollo endógeno, propuesto por autores como Antonio Vázquez Barquero. Se trata de un enfoque que ha revitalizado la literatura del desarrollo local y que ha conseguido volver a introducir la geografía en los análisis sobre desarrollo económico.

Como se acaba de ver, en el momento actual conviven varios paradigmas sobre el desarrollo. Por eso, para saber cuál se debe utilizar, lo importante es conocer el enfoque que sigue y la capacidad del mismo para ajustarse al problema concreto de desarrollo observado.

Fuente: Elaboración propia

4. Las teorías del desarrollo

Una vez se ha delimitado la realidad que observamos y se han establecido los matices que hay entre el crecimiento y el desarrollo, estamos en condiciones interpelar a la teoría sobre los procesos que tienen lugar y la forma en la que se han interpretado. Para ello, primero se comentan las propuestas sobre el crecimiento económico de largo plazo de los economistas clásicos. Después, se abordan las teorías del desarrollo que surgieron en las décadas de los años 40 y 50 siglo xx. Para hacerlo, primero se exponen los impedimentos y después las soluciones, tanto internas como externas. En tercer lugar, se presentan las aportaciones realizadas en los años 60 y 70 y se finaliza con las propuestas realizadas desde entonces.

4.1 El crecimiento económico de largo plazo en los clásicos

Como es bien conocido, "La riqueza de las naciones" de Adam Smith (1776), colocó en el centro del interés de la economía el crecimiento económico, de manera que sus propuestas al respecto han tenido gran influencia en autores y enfoques posteriores. El tipo de crecimiento económico que identificó está relacionado con la acumulación de capital, consecuencia de la expansión del comercio o al aumento de población. Se trata de un crecimiento caracterizado por la especialización como mecanismo de aumento de la productividad. Se suele colocar en la misma categoría que el crecimiento extensivo, caracterizado por la adición de recursos y la ausencia de mejoras en la productividad. La razón para colocarlos en la misma categoría es que en ambos casos el progreso técnico juega un papel menor, de forma que no se esperan grandes mejoras tecnológicas. Como resultado, aparece una dicotomía entre estos y el llamado crecimiento económico moderno por Simon Kuznets o schumpeteriano (Goldstone, 2002), regido por la aceleración del progreso técnico.

Los desencadenantes del crecimiento económico en Adam Smith se relacionan con la expansión del comercio de larga distancia; el aumento del comercio interno y la urbanización; y el incremento del comercio local y de la población. Como consecuencia, en última instancia se trata de un tipo de crecimiento económico que depende de la ampliación del tamaño del mercado.

La cuestión central se refiere a la forma en la que la especialización conduce al aumento de la productividad. En este caso, el aumento del tamaño de mercado permite aumentar el capital, la especialización y la división del trabajo. Conforme aumenta el tamaño de las plantas de producción, aumenta la división de las tareas de trabajo con la llegada de nuevos empleados, que adquieren una mayor especialización (Bustelo, 1999). Como consecuencia,

mejoran las habilidades y competencias de los trabajadores en la realización de las tareas. A la vez, la mayor especialización de cada uno de ellos se traduce en un ahorro en los tiempos de trabajo y se desarrollan pequeñas máquinas-herramienta. El resultado de todo ello es el de aumento de la productividad laboral. Por eso se produce un aumento de la rentabilidad, lo que atrae inversiones, de forma que en conjunto se alcanza una mayor producción total y se incrementa el producto per cápita.

Las ganancias de productividad debidas a la especialización se acumulan conforme aumenta el tamaño de los mercados urbanos, lo que depende del excedente agrario y de la urbanización. Ese aumento en los mercados urbanos se traduce en el incremento de la compra de bienes tanto locales como importados, así como en la sustitución de productos importados por locales. Esto último sucede cuando el aumento del tamaño de mercado ha alcanzado el punto, a partir del cual es posible desarrollar la especialización lo suficiente (por aumento del capital a la producción) como para hacer competitivos en precio los productos locales frente a los importados.

Hasta el punto expuesto, el crecimiento identificado por Smith es autosostenido. Sin embargo, se trata de un crecimiento basado en la acumulación de capital, en el cual no se espera una mejora tecnológica de importancia. De ahí que al principio se reciban grandes ganancias de dividir las tareas entre un mayor número de trabajadores. Sin embargo, llega un punto en que se habrán explotado las mayores oportunidades de conseguir mejoras en la productividad. De ahí que la división de tareas cada vez produzca menores resultados en términos de especialización y productividad. En resumen, hay un punto a partir del cual las ganancias que se obtienen de las aplicaciones del capital cada vez son menores, lo que indica la existencia de unos rendimientos decrecientes por la aplicación de capital a la producción.

Si no es posible que se produzcan grandes transformaciones en la esfera de la producción debido al progreso técnico, la acumulación de capital y la especialización del trabajo conducirán a la planta de producción más eficiente que se puede alcanzar, de forma que cualquier aumento de capital a partir de ese punto será menos eficiente. Se habrá llegado a lo que se conoce como el *stock* máximo de capital para un progreso técnico dado. Desde que se alcance, ya no es posible obtener productividades laborales ni rentabilidades cada vez mayores. A partir de entonces, aumentará la competencia en los mercados y los mecanismos relacionados con dicha competencia reducen las tasas de rentabilidad hasta el punto en el que desaparecen los beneficios extraordinarios. Es entonces cuando desaparecen las posibilidades de acumulación de capital y de población, de manera que se alcanza el estado estacionario.

Una segundo autor clásico sobre el que es habitual fijar la atención es Thomas Malthus, que en "Ensayo sobre el principio de la población" (1798) plantea los efectos sobre el crecimiento de la limitación de un factor productivo como la tierra. Aunque su enfoque parta de un crecimiento similar al propuesto por Adam Smith, se enfoca a la relación entre la población y la producción de alimentos.

En un primer momento, como consecuencia del crecimiento económico se espera un aumento de la demanda de mano de obra y de los salarios, lo que conduce a una mejora del bienestar material de las personas. Como consecuencia se espera un aumento de la población, más relacionada con la reducción de la mortalidad infantil y de los menores de cinco años. A partir de ese momento, se espera un aumento en la demanda de alimentos, que debe ser satisfecha por medio de la roturación de tierras, cuestión sobre el que Malthus centró su atención. Como el crecimiento se autosustenta, cada periodo aumenta la población y la demanda de alimentos, lo que da lugar a nuevas roturaciones.

Al principio, la roturación incorpora a la producción de alimentos las tierras más productivas, de las que se puede obtener un mayor excedente agrario. El problema es que una vez agotadas, se roturan tierras cada vez menos productivas. Según esta lógica, se incorporarán al cultivo tierras hasta que desaparezca el excedente agrario, lo que no permitirá atender al crecimiento de la demanda de alimentos. Sin embargo, para Malthus el colapso se producirá antes, cuando el excedente agrario producido por la roturación no sea capaz de atender el aumento de la demanda de alimentos. De manera paralela, el aumento de la población conduce al incremento de oferta laboral y la reducción de los salarios, estos procesos en conjunto conducen a la población a la desnutrición y a la miseria masiva (Bustelo, 1999). Para Malthus, a partir de ese punto se revierte la situación, que termina por repetirse una y otra vez, de forma que solo los frenos al crecimiento demográfico –como el vicio, la enfermedad o las guerras– son capaces de ralentizar este proceso.

Si la especialización ante el aumento del tamaño del mercado sustenta el crecimiento económico de largo plazo en Smith, el trabajo de Thomas Malthus nos permite profundizar sobre los problemas de un factor fijo como la tierra. Los marcos teóricos de ambos autores comparten un punto de vista sanguíneo de la población, según el cual no era posible la mejora de las condiciones de vida material de la población más humilde, ya que cualquier intento a este respecto se vería anulado por la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la población. Asimismo, se trata de enfoques caracterizados por ofrecer un papel menor al progreso técnico, de forma que en ninguno de ellos se espera un cambio tecnológico importante. Además, ambos autores mantienen un punto de vista pesimista sobre el crecimiento económico en el largo plazo, así como sobre las posibilidades de romper el estado estacionario. Sin embargo, mientras que el

enfoque de Smith está dominado por la oferta, se reconoce generalmente que Malthus prestaba una mayor atención a las cuestiones de demanda.

Aunque es posible comentar la posición de otros autores clásicos, en lo presentado ya se han expuesto los principales problemas. Pese a que David Ricardo prestara mayor atención a la distribución que Adam Smith y estilizara de forma más sutil que Thomas Malthus las consecuencias de una oferta limitada de tierras, las conclusiones a las que llegó eran similares.

4.2. Las teorías del desarrollo

Desde el planteamiento del problema por parte de los economistas clásicos, la cuestión del crecimiento económico de largo fue cayendo en el olvido. A partir del último tercio del siglo XIX la caracterización del circuito económico por parte de autores como Alfred Marshall o Leon Walras, condujo al abandono del crecimiento como tema de interés. Solo autores como Joseph Schumpeter en "Teoría del desenvolvimiento económico" (1911) o Allyn Young en

Recuadro 3
Términos sobre países y desarrollo

La manera de nombrar a los países con dificultades en su senda de desarrollo siempre ha sido muy discutida. En un primer momento, se habló de zonas económicamente deprimidas y de áreas atrasadas. No se trataba de sinónimos, ya que uno utilizaba criterios de economía regional mientras que el otro indicaba problemas en la acumulación de capital. Cuando se asentó la disciplina se difundió el término de subdesarrollo, con el que se indicaba un comportamiento diferente al esperado por parte de la economía convencional. La imprecisión que caracterizaba estos términos dejó la puerta abierta a que aparecieran otros como tercer mundo o países en desarrollo. El primero fue propuesto para distanciarse de la política de bloques durante la guerra fría, de manera que era un término más geopolítico que académico. El segundo dejaba en un purgatorio intemporal a los países, que pasaban a ser viajeros de una senda que podía no conducir a ninguna parte. Ante la falta de un término mejor, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial pasaron a usar términos que identificaban a los países por sus ingresos –bajos, medios, medio-altos o altos– u otras características, como el endeudamiento. Aún se pueden encontrar otros términos asociados, como el de países emergentes (con el que se designa la expectativa de desarrollo económico de algunos países) o el de países asiáticos de nueva industrialización. Como se puede observar, la única norma que conviene seguir a este respecto es la de evitar el dogmatismo.

Fuente: Elaboración propia

"Retornos crecientes y progreso económico" (1928) se interesaron por aspectos relacionados con el crecimiento.

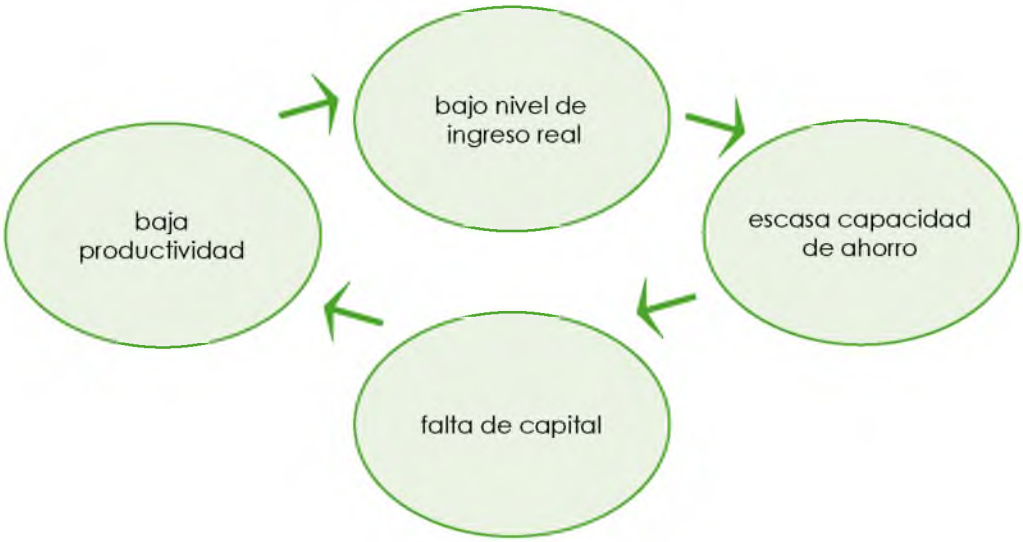
En la década de los años cuarenta del siglo XX se volvió a plantear el problema del desarrollo económico, debido a tres razones. La primera está relacionada con la inestabilidad económica que siguió a la Gran Depresión, la cual afectó de forma muy severa a las –llamadas entonces– regiones económicamente atrasadas. La segunda tiene que ver con la publicación por parte de John Maynard Keynes de la "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" (1936), que dio lugar a una puesta en duda de la convención económica. La tercera está vinculada a los procesos de descolonización que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y que dieron lugar a nuevos países con importantes demandas por parte de sus ciudadanos. En respuesta a todo ello, los problemas de desarrollo económico volvieron a ser trabajados. Los economistas que empezaron a trabajar sobre todo aquello, se dieron cuenta de que eran problemas que no se habían tratado desde el segundo tercio del siglo XIX, lo que obligó a refundar la disciplina del desarrollo económico.

Para presentar las propuestas, se ha optado por exponer primero las interpretaciones sobre los obstáculos al desarrollo y después las soluciones, de forma que en ambos casos se han separado las propuestas orientadas al interior de las volcadas al exterior.

4.2.1 Los obstáculos internos

A la hora de caracterizar las economías en desarrollo, entre los especialistas se encontraba muy extendida la idea de que los problemas estaban relacionados con la acumulación de capital (Meier y Stiglitz, 2002). No es algo extraño, si se tiene en cuenta el ascendente que tenía la economía clásica sobre ellos. En cualquier caso, si la falta de capital era el problema, entonces debía existir un equilibrio de bajos ingresos que mantenía a los países sometidos a la trampa de la pobreza. Ese es el enfoque que mantuvo Ragnar Nurkse cuando propuso el círculo vicioso de la pobreza en "Problemas de la formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", de 1953. Bajo su punto de vista, el problema de los países atrasados se encuentra en la acumulación de capital, que se puede observar desde el prisma de la oferta y de la demanda.

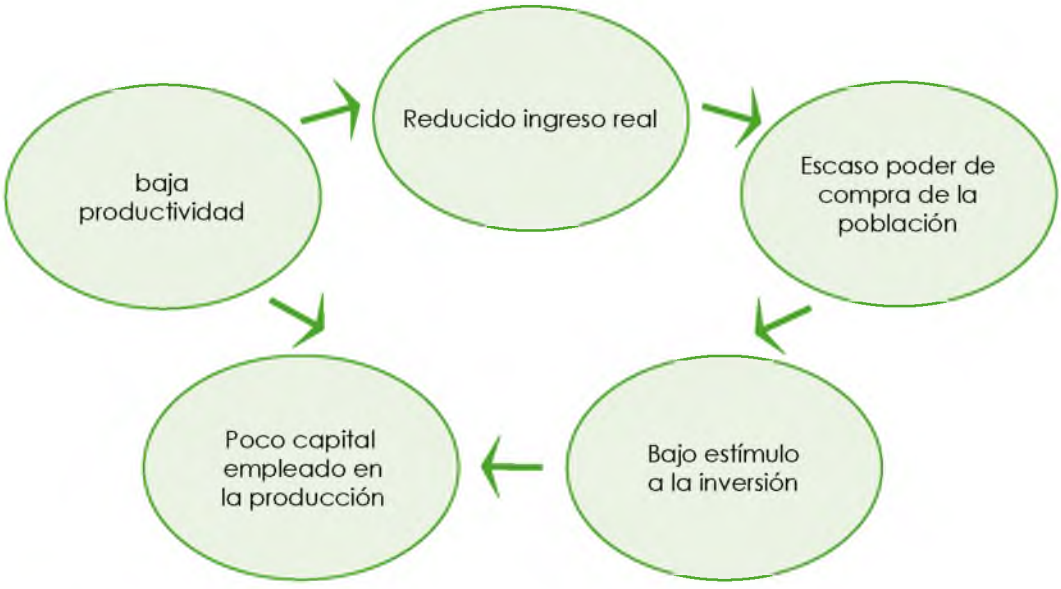
Diagrama 3. circulo vicioso de la oferta de capital



Fuente: elaboración propia

Nurkse consideraba que la oferta de capital está regida por el deseo de ahorro por parte de las familias. El círculo vicioso que se desarrolla en este ámbito se debe a que el bajo nivel de ingreso real conduce a una escasa capacidad de ahorro, lo que a su vez se traduce en una falta de capital. Como consecuencia de la falta de capital, la productividad es baja, lo que cierra el círculo al conducir a un bajo nivel de ingresos.

Diagrama 4. círculo vicioso de la demanda de capital



Fuente: elaboración propia

Por su parte, la demanda está guiada por el estímulo a la inversión. Dicho estímulo a la inversión es bajo por el escaso poder de compra de la población, debido al reducido ingreso real que se percibe por la baja productividad. Por su parte, la baja productividad se debe al poco capital empleado en la producción, que a su vez responde al bajo estímulo a la inversión, lo que cierra el círculo.

De esta forma, se producen equilibrios de bajos ingresos tanto en la oferta como en la demanda, en los que se mantiene como elemento central el bajo nivel de ingreso real, reflejo de la baja productividad. Los mecanismos para romper el círculo vicioso se encuentran en las relaciones de la especialización o del estímulo a la inversión con el tamaño de mercado o la demanda. Se trata de relaciones que se refieren a los mecanismos ya propuestos por Smith. Fue una propuesta que, junto a otras, sería calificada de fundamentalista del capital, debido a su insistencia en identificar los problemas de capital como el principal impedimento para el desarrollo económico de los países. Asimismo, Nurkse se mantuvo dentro de la interpretación más convencional de la economía en la controversia entre el crecimiento equilibrado y desequilibrado, al defender la necesidad de que, en el proceso de desarrollo económico, se mantuviera un equilibrio entre las principales variables de oferta y demanda.

Sin ánimo de querer agotar al lector, resulta importante completar la visión sobre los frenos al desarrollo con una perspectiva diacrónica, para lo que lo se ha confiado en "Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista" (1960) de Walt Witman Rostow. Se trata de una propuesta que relacionó las principales variables económicas con aspectos sociales, políticos, legales, institucionales o culturales, con el fin de presentar tendencias del movimiento de la sociedad en su conjunto (Meier y Seers, 1986). También se distingue por la relevancia que da a la política (sobre todo en las primeras etapas de desarrollo), así como por la importancia que da al progreso técnico y la innovación en el crecimiento económico desde la revolución industrial.

A partir de estas consideraciones, propuso que una sociedad debía transitar por una serie de etapas: la sociedad tradicional, las condiciones de despegue, el despegue, la madurez y el consumo de masas. Para nuestro objetivo, es interesante observar que caracteriza la sociedad tradicional como precientífica, ya que no existe ningún sistema que permita aplicar los conocimientos a la esfera de la producción, lo que da lugar a unos flujos muy irregulares de progreso técnico e innovaciones. Además, se trata de sociedades con estructuras de producción agrarias y con estructuras sociales rígidas, lo que dificulta la introducción de cambios. De ahí que no resulte extraño que estén dominadas por el fatalismo.

En el siguiente estadio se asientan las condiciones de despegue de la sociedad, caracterizada por el aumento de la tasa de inversión durante el despegue, así como de la renta y el consumo per cápita. A todo ello se une la consolidación del crecimiento de sectores industriales (debido a su particular capacidad para producir transformaciones económicas) y un marco institucional que facilite estos fenómenos. A partir de ese punto, una sociedad debe pasar a la etapa de despegue económico, en la cual el crecimiento económico es autostenido y continúa el aumento del peso del sector industrial. En la etapa de madurez se produce la reducción del peso de la industria debido a la expansión de los servicios, lo que conduce a la etapa del consumo de masas.

El debate de mayor interés y calado sobre esta propuesta se encontró en la ruptura de los obstáculos al desarrollo en la sociedad tradicional y en la identificación de los procesos que tenían lugar en las condiciones de despegue (Meier, 1986). A este respecto, se pidió una mayor formalización de los mecanismos económicos y una mejor identificación de la relación de éstos con otros procesos y factores. Sin embargo, Rostow consideraba que eran cuestiones el algún punto sin solución, dada la complejidad de las interacciones y los cambios en empresarios, instituciones, trabajadores o mentalidades, entre otros factores. Además, se criticó el determinismo de los estadios, así como la identificación de la sociedad tradicional con la sociedad europea feudal. Por último, no atiende a los obstáculos externos para el desarrollo económico de los países colonizados, algo que veremos a continuación.

4.2.2 Los impedimentos externos

La literatura del desarrollo suele recoger dentro de los obstáculos externos todo aquello relacionado con los efectos del colonialismo. Se trata de un punto de vista que concentra su atención en el colonialismo europeo de los siglos XIX y XX, de manera que su caracterización está vinculada a las experiencias de África, Asia y el índico.

A partir de estas experiencias, es posible indicar caídas en las poblaciones autóctonas y migraciones tanto forzosas como voluntarias y privilegiadas. A todo ello se hay que unir los efectos sobre la educación y la cualificación de la población, en cuanto aparecen sesgos y limitaciones sobre los sistemas educativos (Berzosa *et al*, 1996). También es posible observar exacciones impositivas para mantener el orden colonial, así como discrecionalidad en la localización del capital y limitaciones a la transferencia de tecnología. A todo ello, hay que sumar los efectos de los Términos de Intercambio (que fueron positivos para las colonias desde el siglo XVIII hasta 1870) y las limitaciones sobre las decisiones y la capacidad de desarrollo provocadas por los créditos y las deudas externas.

Vídeo 1
Términos de intercambio

Fuente: CEPAL

Los problemas de estas estilizaciones se encuentran en la heterogeneidad y complejidad de las experiencias coloniales de los países. También en la necesidad de evaluar el contexto imperial en el que tuvieron lugar, lo que solo es posible a partir del examen histórico.

4.2.3 Las soluciones orientadas al interior

La búsqueda de soluciones al atraso económico consiguió revelar algunos factores y relaciones críticas en los procesos de cambio estructural y desarrollo. A continuación, veremos las novedades que introdujo a este respecto Rosenstein-Rodan en "Problemas de industrialización de este y sureste de Europa" (1943), con su estrategia de *Big Push*.

La primera de las novedades es la del desempleo encubierto o subempleo disfrazado. Con ese término nos referimos a trabajos, fundamentalmente agrarios, mal remunerados o sin remuneración alguna en actividades de subsistencia. De una forma intuitiva, se pueden relacionar con situaciones de falta de empleo que llevan a las personas a buscar cualquier tipo de ocupación, aunque sea en actividades con rendimientos muy bajos. Se trata, por tanto, de casos en los que no tiene mucho sentido hablar de la eficiencia o la racionalidad económicas que se derivan de los mercados de trabajo. Aunque sus contemporáneos consideraron que era un fenómeno marginal en los países en desarrollo, Arthur Lewis y Rosenstein-Rodan lo utilizaron para indicar el exceso de población agraria (Meier, 1986), el cual consideraban una fuente de desarrollo.

La segunda novedad se encuentra en las externalidades, que se puede definir de manera general como aquel impacto que tiene una actividad económica

sin quedar recogido en la transacción realizada. Desde la óptica de los derechos de propiedad surgen ante una definición incompleta de los mismos, lo cual impide que los contratos de compraventa cubran todos los efectos que se producen. Si se observa desde el punto de vista de los costes y los beneficios, para una empresa aparecen cuando los efectos de las transacciones no son recogidos de forma completa en los cálculos de costes y precios. Para una persona física, surge en el caso de que los efectos de una decisión económica en términos de coste y beneficio no se reflejen completamente en los precios. Por último, para el sector público aparece si los costes y beneficios privados son diferentes a los sociales.

Aunque las externalidades ya fueron observadas por Alfred Marshall, Rosenstein-Rodan les dio mayor importancia y Tibor Scitovsky las presentó con claridad en "Dos conceptos de economías externas" (1954). A partir de estos trabajos, es posible diferenciar dos tipos de externalidades: tecnológicas y pecuniarias o de capital. Las primeras están relacionadas con la imposibilidad de la apropiación, mientras que las segundas los están con la indivisibilidad de las inversiones y la demanda.

La tercera novedad se refiere a la necesidad de desarrollar la infraestructura social o el capital social fijo con anterioridad al conjunto de inversiones privadas (Meier y Seers, 1986). Por una parte, debido a que su indivisibilidad impide que la iniciativa privada lo lleve a cabo en el momento necesario. Por otra, debido a que la existencia de infraestructuras permite que las empresas se aprovechen de externalidades que tienen su origen en la indivisibilidad de dicha inversión.

A partir de estos elementos, se propuso la estrategia del *Big Push*: un amplio programa de inversiones simultáneas capaces de crear una demanda recíproca entre ellos, que permiten ampliar los esquemas de demanda de cada proyecto hasta hacerlo rentable y desarrollar las capacidades ocultas de las economías en desarrollo. La idea que sustentaba el *Big Push* es que un programa de desarrollo debe tener una escala mínima de operaciones para poder tener éxito. Dicho programa se dirige a llevar las inversiones de capital en cantidad suficiente a las áreas con desempleo encubierto, de forma que se puedan aprovechar las externalidades que caracterizan a los procesos de industrialización.

¿Dónde se pueden obtener los recursos para realizar semejante programa? El capital del exterior, mientras que el trabajo del desempleo encubierto existente en la agricultura. A todo ello hay que añadir el desarrollo de las infraestructuras sociales, de manera que la combinación de todo ello conlleva la aparición de externalidades, en particular de capital. Dichas externalidades surgen en la producción por la necesidad de alcanzar un tamaño mínimo de operación, debido a la indivisibilidad de materias primas, procesos o productos. También

aparecen indivisibilidades en la demanda, en cuanto existe una dependencia entre un conjunto de proyectos de inversión. A partir de todo ello, es posible hablar de complementariedad tanto desde la oferta como desde la demanda, entendida como el impacto que tiene la actividad de una empresa y que conduce a la expansión del esquema de demanda de otra. Como resultado, proyectos de inversión que no resultan rentables de forma individual, sí lo serán al desarrollarse junto a un gran conjunto de inversiones. De esta forma, se producen rendimientos crecientes a escala en las actividades que aprovechan las externalidades y complementariedades, se alcanzan efectos multiplicadores del capital sobre la producción y el sistema económico adquiere una dinámica propia que conduce al crecimiento.

4.2.4 Las soluciones orientadas al exterior

Por su parte, la posibilidad de alcanzar una senda de desarrollo económico basada en el comercio internacional, encontró sus argumentos en la literatura favorable a la apertura y la integración comercial. Aunque estos puntos de vista son examinados de forma pormenorizada en otro capítulo, conviene reseñar las posturas básicas a este respecto.

Desde el punto de vista de Adam Smith, cada país debe especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes y servicios en los que presenta ventajas absolutas. Es decir, en aquellos que es capaz de producir con una mayor eficiencia en términos de costes. Además, debe importar aquello que produce de una forma menos eficiente, de forma que el conjunto de la economía mundial aumenta su producción. Este planteamiento fue superado por la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo, que atiende a la relación de costes de producción entre los distintos productos de cada una de las economías. Según la misma, cada país se debe especializar en la producción de aquellos bienes que produzca a unos precios relativos internos inferiores. De esta forma, cada país alcanzar posiciones de consumo superiores a las que llega si no participa en el comercio. La evolución de la teoría ricardiana conduce al teorema Heckscher-Ohlin, según el cual es la abundancia relativa del factor productivo utilizado de forma intensiva en la producción de un bien o servicio, lo que determina las ventajas en ese producto y por tanto, las especialización comercial del país.

Como resultado, la literatura relacionada con las teorías mencionadas destaca las ganancias de la integración comercial para los países en desarrollo. Entre esos beneficios se cuenta todo lo relacionado con las ventajas comparativas (Krueger, 2010), la eliminación de tendencias monopolistas en las economías internas, la disponibilidad de proveedores más eficientes y competitivos, el aprendizaje y la transferencia tecnológica.

4.3 Propuestas posteriores sobre el desarrollo

A lo largo de los años sesenta, las teorías del desarrollo económico se movieron en torno al dualismo, introducido por Arthur Lewis en "El desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra" (1954). Dicho trabajo se interrogaba sobre la forma de alcanzar el desarrollo económico en una economía caracterizada por una oferta ilimitada de trabajo (aquella en la población es tan elevada con respecto al capital o los recursos naturales que la productividad marginal del trabajo es cero). Se trata de un supuesto alejado de la economía convencional, pero muy cercano a la realidad de los países en desarrollo, que se relaciona con desempleo encubierto, fundamentalmente agrario.

Con el fin de revelar la dinámica económica que se produce, establece una dicotomía entre dos sectores. El sector capitalista corresponde a la parte de la economía que reinvierte parte de los beneficios en la propia actividad y paga por utilizar el capital a los capitalistas. El resto de actividades económicas se identifican con el sector de subsistencia. Como puede imaginar el lector, la producción por empleado del primero es mucho mayor que la del segundo.

A partir de estas condiciones, la primera cuestión que se plantea es que mano de obra está dispuesto a absorber el sector capitalista. Con una mano de obra ilimitada, el capital debería contratar trabajadores hasta que la productividad marginal del capital sea cero. Eso no sucede por qué no hay oferta de trabajo sin salario, de forma que como mínimo se pide el salario de subsistencia. Por tanto, el capital contrata trabajadores hasta el punto en que la productividad marginal del trabajo es igual al salario de subsistencia.

Desde ese punto, la expansión económica y la ampliación del sector capitalista en la economía se debe a la reinversión de parte de los beneficios en nuevo capital fijo. Esto conduce a una ampliación del sector capitalista y a un aumento de los beneficios, lo que a su vez lleva a una mayor reinversión, de forma que el proceso no se detendrá hasta que se absorba todo el exceso de mano de obra. En este contexto, no se considera necesario diferenciar capital y progreso técnico (ya que operan en el mismo sentido y apoyan la ampliación del sector capitalista) y no se espera una reducción de la tasa de rentabilidad del capital.

A la luz de lo expuesto, para Lewis la cuestión central es comprender como una economía pasa de ahorrar e invertir un 5% de la renta nacional a un 15%. La razón es la rápida acumulación de capital, ya que permite que el ahorro aumente más que proporcionalmente que la renta nacional debido a que la distribución de ingresos se mueve en favor de los ahorradores.

Con la sofisticación de los modelos de economía dual, se profundizó en las relaciones de la industria con la agricultura, las cuales llevaron a que este último sector tomara más protagonismo (Nissanke y Ocampo, 2020). Así fue como se reveló que la modernización del sector agrario en los primeros estadios de desarrollo permitía mejorar su papel como oferente de recursos y ampliaba las formas en las que podía contribuir al desarrollo económico de manera activa.

El segundo debate que dominó en los años sesenta fue la cuestión del crecimiento equilibrado y desequilibrado. Tanto Rosenstein-Rodan como Nurkse o Scitovsky mantenían la necesidad de que el proceso de crecimiento mantuviera un cierto equilibrio entre las esferas de oferta y demanda, lo que implica que las variables tuvieran una evolución acompasada. Como los argumentos sobre el crecimiento equilibrado no fueron compartidos por todos, surgió un debate sobre el crecimiento equilibrado y desequilibrado, que resucitó algunos mitos relacionados con la Ley de Say. A este respecto, se entiende como crecimiento equilibrado aquel del que se espera un crecimiento proporcional de todos los sectores o que guarda una proporción en el crecimiento que se produce entre los mismos (Streeten, 1962). También aquel que pretende una inversión simultánea en un conjunto de industrias de acuerdo a las estructuras de demanda de los consumidores y de las empresas con respecto a los productos intermedios y las materias primas.

Para los críticos, los argumentos para defender el equilibrio en el crecimiento implican ejercicios de estática comparativa, que comparan las situaciones inicial y final de crecimiento equilibrado en un episodio de desarrollo. Por contraste, Hirschman (1958) considera que a lo largo de un episodio de desarrollo se producen desplazamientos y progresos asimétricos entre actividades, sectores y empresas. En tanto que la actividad y demanda que capten los sectores sea superior a lo esperado, existen posibilidades para progresos posteriores de otros sectores, lo que permite la inducción de inversiones. A partir de esa posición, se propuso que la senda de desarrollo económico se caracterizara por una serie de secuencias en desequilibrio. De esta forma, en cada secuencia las actividades, sectores e industrias podrían aprovechar las externalidades de la expansión previa y a su vez, crear externalidades que podían ser explotadas por otros.

Con este objetivo, Hirschman (1958) identificó los sectores en los que debía concentrarse la inversión con aquellos que eran capaces de desarrollar más complementariedades y externalidades. Puesto que las complementariedades se relacionan con situaciones en las que la demanda de un producto requiere del aumento de la demanda de otro, identificó los sectores estratégicos desde la demanda en los sectores productivos. A partir de todo ello, se puede definir un

eslabonamiento hacia atrás como la demanda, por parte de una actividad, de todas actividades que quedan detrás de ella en la cadena productiva. Por su parte un eslabonamiento hacia delante se relaciona con lo demandada que es una actividad por parte de las actividades que quedan delante de ella en la cadena productiva. Como resultado, los sectores estratégicos son aquellos que presentan unos elevados eslabonamientos hace delante y hacia atrás.

La propuesta sobre el desequilibrio no se recibió de una forma cómoda por parte de la economía convencional, aunque tuvo una gran audiencia entre los países en desarrollo. Sin embargo, sus prácticas se distanciaron mucho de lo propuesto por Hirschman. En cualquier caso, los resultados estuvieron sujetos a la compatibilidad de la propuesta con el comercio internacional y a la importancia que tuvieran los bienes comercializables.

En la década de los años setenta, la orientación de los estudios pasó del desarrollo económico a la economía del desarrollo. Años antes, ya se había producido una crítica al fundamentalismo del capital, en cuanto la concentración de las explicaciones en los problemas de capital señalaba un elemento importante del desarrollo económico, pero no único. Como consecuencia, con el tiempo aparecieron nuevos aspectos a tener en cuenta. De esta forma, el progreso técnico dejó de tratarse como incorporado al capital y empezaron a cobrar importancia cuestiones como la transferencia tecnológica o la absorción de capacidades.

Tras la apertura a otras explicaciones, se puso en cuestión el PIB como medida del desarrollo, debido a los problemas que se presentaban en torno al subempleo, la desigualdad de la renta, la pobreza, el despoblamiento rural o las restricciones externas (Nissanke y Ocampo, 2020). Con estas cuestiones, la forma de entender el proceso de desarrollo se abrió al alivio de la pobreza y se empezó a prestar mayor atención al desarrollo rural, a la economía sumergida y a la migración rural a las ciudades. Esto dio paso a la percepción del desarrollo como un proceso dinámico y multidimensional, que combina aspectos económicos y no económicos, fruto de cual se plantearon soluciones en torno a la redistribución y la cobertura de las necesidades básicas.

4.4 La vuelta de la economía convencional

A inicios de la década de los años ochenta, el Banco Mundial rompió con los postulados que habían mantenido en las décadas anteriores y adoptó un enfoque convencional ante la crisis provocada por el endeudamiento en los países en desarrollo. La nueva ortodoxia (caracterizada por las críticas a la intervención y el proteccionismo), priorizó el ajuste y la estabilización de la Balanza de Pagos y del sector público, como condición necesaria del crecimiento y

el alivio a la pobreza. Atrás quedaban las propuestas de desarrollo económico y surgía un nuevo periodo, dominado por la nueva ortodoxia económica y las políticas favorables al mercado.

Este enfoque se reafirmó en dos pilares: el crecimiento endógeno y el crecimiento guiado por las exportaciones. El primero estaba vinculado a estudios como los de Paul Romer ("Retornos crecientes y crecimiento de largo plazo", de 1986) o Robert E. Lucas ("On the Mechanics of Economic Development", de 1988). Estos autores consiguieron hacer parcialmente endógenos procesos relacionados con el progreso técnico, el cambio tecnológico, la investigación y el desarrollo o la formación del capital humano, lo que permitió romper el estado estacionario. De esta forma, la literatura del crecimiento se abrió a las economías de escala, las externalidades, los derrames y el aprendizaje. Pese a su éxito, buena parte de esos procesos ya eran reconocidos por los modelos de desarrollo y los resultados empíricos se mostraron menos concluyentes de lo que sus defensores habrían deseado. El segundo pilar estaba compuesto por la literatura sobre el crecimiento guiado por las exportaciones. Gracias a ella, las tradicionales posiciones de los defensores del comercio se ampliaron con argumentos en torno a las economías de escala, la difusión del progreso técnico o el cambio tecnológico. Como resultado, se difundió una visión del crecimiento económico favorable al mercado, basada en las ganancias de la integración en la economía mundial y en las innovaciones y el progreso técnico.

A los elementos anteriores, en los años 90 se incorporó una nueva perspectiva sobre las instituciones económicas (Nissanke y Ocampo, 2020). Basada en los derechos de propiedad, partía de los estudios de Ronald Coase sobre los costes de transacción para explicar la existencia de instituciones económicas. A partir de ella autores como Douglass North profundizaron sobre el papel que jugaban las instituciones económicas con relación al proceso de desarrollo.

Desde entonces, las mejoras difundidas por la economía convencional han venido de la microeconomía experimental dirigida al alivio de la pobreza. Este enfoque, desarrollado por Esther Duflo y otros autores, utiliza experimentos controlados para verificar sus hipótesis, lo cual no es admitido por toda la disciplina. Sin embargo, estas innovaciones metodológicas no ocultan un marco teórico heredado de la economía convencional.

Vídeo 2
Una visión actual sobre el
desarrollo económico, de Ha-Joon Chang

Fuente: Darwin College, University of Cambridge

5. Las estrategias

Las posturas teóricas de posguerra formaron el sustento de las dos estrategias de desarrollo económico más difundidas entre inicios de los años cincuenta y de los años ochenta. La primera que se expondrá es la de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y se orienta a encontrar las soluciones a los problemas de desarrollo económico en el interior de las economías. La segunda que se presenta es la Orientación Exportadora (OE) y está relacionada con las soluciones basadas en la integración comercial. En tercer lugar, se comentará la evolución de las estrategias desde entonces.

A este respecto, conviene hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, los programas de sustitución de importaciones o los vinculados de forma directa con el crecimiento desequilibrado se desarrollaron entre la guerra de Corea y mediados de la década de los años sesenta, ya que los desequilibrios en las balanzas de pagos desaconsejaron su aplicación. Como consecuencia, posteriormente se aplicaron estrategias de desarrollo económico mixtas (salvo en algunos casos excepcionales como los de México y Venezuela), pese a lo cual continuó su identificación con la ISI (Bértola y Ocampo, 2013). En segundo lugar, la OE original está vinculada a las experiencias de los países asiáticos de reciente industrialización, también conocidos como tigres asiáticos. Por tanto, el contexto del comercio internacional al que se refieren es distinto del surgido a partir de 1990 y del vinculado al crecimiento guiado por las exportaciones.

5.1 La industrialización por Sustitución de Importaciones

Desde fines de los años cuarenta del siglo xx se promovieron políticas de industrialización interna acelerada, conocidas como políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Dichas políticas se pueden definir como estrategias de desarrollo industrial por las cuales se reduce la importación de manufacturas que pasan a ser producidas en el interior, para lo cual utilizan instrumentos de protección comercial que encarecen los precios relativos de las importaciones.

Se trata de una estrategia caracterizada por utilizar argumentos sobre el desarrollo basados en las fuerzas económicas internas, por mostrarse favorable a la industrialización de los países en desarrollo y por conceder un amplio margen a la actuación al sector público (Lucena, 2016). Por tanto y de una forma resumida, se puede decir que es una política que confía en el dinamismo de la demanda interna, en el respaldo público a la inversión y en la protección industrial.

La ISI tenía como objetivo mejorar el patrón de productividad y de acumulación de capital, por medio de la explotación de economías de escala y externalidades, apoyadas en las actividades industriales, la reducción del subempleo, la incorporación del progreso técnico y la explotación de los mercados internos. Con este fin, se utilizaron instrumentos de política comercial, sectorial y tecnológica. Entre los primeros se incluyeron cuotas, tarifas, licencias previas o prohibiciones, además de políticas de tipo de cambio. Para fomentar las actividades industriales se facilitó su financiación y se intervino en el capital por medio de bancos de desarrollo, a la vez que se usaron subvenciones directas e incentivos fiscales. Por último, en el ámbito de la política científica y tecnológica se impulsaron centros de investigación, laboratorios y departamentos dirigidos a la investigación y el desarrollo en empresas y organismos públicos.

A partir de todos estos elementos, se esperaba conseguir que la protección comercial encareciera los bienes importados hasta el punto en que los proyectos industriales fueran viables. También que la competencia internacional fuera desplazada por parte de la actividad interior. Además, se pretendía la demanda interna se dirigiera de forma prioritaria al consumo de los bienes manufacturados en el interior.

Esta política mostró dos limitaciones. La primera procedía del plano interno y se refería a la relación entre la dinamicidad de la demanda y la evolución de los salarios. Como los proyectos industriales partían de unas estructuras de costes superiores a las de las empresas que lideraban el comercio internacional, para que pudieran converger a los precios internacionales era necesario

que contuvieran sus costes, como los salariales. Esto chocaba con la confianza depositada en la dinamicidad de la demanda, basada en el aumento de los salarios. La segunda limitación se encontraba en la sobrecarga de la balanza de pagos. Las importaciones de maquinaria, por ejemplo, se pagaban con divisas procedentes de las exportaciones tradicionales, ya que las manufacturas no eran competitivas en los mercados internacionales. Como resultado, el éxito de los proyectos se traducía en un aumento de las importaciones de maquinaria, lo que se unía a otras sobrecargas que daban lugar a colapsos de la balanza.

Entre los resultados positivos de estas políticas se encuentran las mejoras de la productividad y el aumento de las actividades industriales. No es posible mantener lo mismo con respecto al desarrollo de capacidades tecnológicas, ya que no consiguió reducir la brecha tecnológica. En cualquier caso, las críticas se concentraron en los sesgos sectoriales, los problemas creados por la protección y los desequilibrios macroeconómicos. Con respecto a la primera cuestión, se criticó el sesgo contra determinados sectores, en particular contra aquellos intensivos en mano de obra debido al apoyo a las importaciones de capital. Asimismo, se consideró que la protección impidió aprovechar la dinámica comercial y alejaba las economías de sus ventajas comparativas. A todo ello se añadía la irracionalidad de los esquemas, que superponían unas capas de protección sobre otras, que además se extendían en el tiempo sin criterios claros. Por último, en torno a los desequilibrios macroeconómicos, se criticó el efecto de la sobrevaluación de los tipos de cambio y la sobrecarga de responsabilidades del estado y de la balanza de pagos.

5.2 La Orientación Exportadora

A partir de los años cincuenta del siglo XX, en países como Japón se empezó a experimentar con políticas de industrialización guiadas por la exportación. Como resultado, se comenzó a hablar de Países de Reciente Industrialización (NIC, según sus siglas en inglés) o de tigres asiáticos, para referirse a Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán. En todos ellos se aplicó una Orientación Exportadora (OE), una estrategia industrial basada en la promoción de las exportaciones mediante subvenciones y otras medidas de apoyo, que tiene por objetivo la mejora de la balanza de pagos y que suele venir acompañada de una política de atracción de inversiones.

La OE se caracterizó por estar basada en la apertura económica mediante la promoción tanto de las exportaciones como de las inversiones. Además, se trataba de una política dirigida al desarrollo industrial y que ofrecía un importante papel al sector público, como era habitual en los diseños de políticas de desarrollo de la posguerra.

El objetivo de la OE es utilizar la apertura económica como palanca de desarrollo económico, lo que implicaba dirigir la producción industrial hacia los mercados internacionales con una demanda más dinámica y conseguir que los costes de las empresas convergieran a los de la competencia internacional. Los argumentos que indicaban las ganancias de la apertura se referían a la flexibilización de la restricción de divisas, la ampliación del capital y la transferencia tecnológica, entre otros aspectos. Para cumplir con su fin, la OE utilizaba instrumentos comerciales de promoción de las exportaciones, como tipos de cambio devaluados, avales públicos, subsidios y facilidades de financiación a las exportaciones. También se aplicaron instrumentos de promoción de la actividad a sectores estratégicos, como las facilidades de financiación e inversión pública a través de bancos, los coeficientes de inversión obligatoria de los beneficios empresariales en los sectores estratégicos, las subvenciones a la producción, las desgravaciones en la imposición o a la importación de bienes de capital, entre otros.

Por medio de la aplicación de la OE se esperaba que las economías pudieran construir ventajas comparativas dinámicas. También atraer capital exterior, que incorporara ventajas tecnológicas y comerciales. A todo ello se unía la necesidad de que se produjera una transferencia tecnológica.

Cómo estrategia de desarrollo se enfrentaba a dos restricciones relevantes. La primera de ellas provenía de la posibilidad de que se creara un fenómeno de dualidad en la economía. En función del mismo, aparecía un grupo de actividades con mano de obra, capital, tecnología y productividad equiparables a las de los mercados internacionales; mientras que el resto de la economía se mantenía vinculado a actividades de subsistencia, con mano de obra poco cualificada, escasez de capital, desarrollos tecnológicos deficientes y baja productividad. El problema se encontraba en que estos dos tipos de actividades no se relacionaran, de forma que la economía en su conjunto no se beneficiara de los derrames y arrastres que podía promover un sector industrial de exportación. La segunda estaba relacionada con la competencia por parte de otros países, ya que las ganancias a las que da lugar esta política dependen del número de países que practiquen las políticas comerciales agresivas que caracterizan a la OE.

Los resultados de la OE en los países que se alcanzó un desarrollo industrial significativo fueron positivos. Entre otros aspectos, se consiguió una base industrial con capacidades tecnológicas y mejor equilibrio macroeconómico. Sin embargo, las relaciones entre la apertura comercial y el crecimiento económico no disponen de un marco teórico consensuado en la disciplina, de forma que sus resultados han sido criticados tanto desde el plano teórico como empírico.

Video 3
La importancia de la política industrial en la actualidad, por Ha-Joon Chang

Fuente: New Economic Thinking.

5.3. Las estrategias posteriores

A fines de la década de los años setenta, el recurso al endeudamiento por parte de los países en desarrollo había aumentado, como consecuencia de la facilidad para obtener financiación, los bajos tipos de interés y el alto precio de las materias primas. Cuando en 1979 aumentaron los tipos de interés, también lo hicieron los costes del endeudamiento (financiado en intereses variables), lo que se sumó a las devaluaciones y la caída de los precios de las materias primas. Como resultado, se extendieron las moratorias de pago de los intereses de la deuda externa y las peticiones de asistencia financiera al Fondo Monetario Internacional (FMI). La entidad empezó a condicionar la concesión de los créditos a la aplicación de severos programas de ajuste y estabilización. De esta forma, se empezaron a aplicar los ajustes estructurales, guiados por la nueva política del FMI.

Los programas de ajuste estructural se construyeron de acuerdo con las propuestas de la nueva ortodoxia, basada en el monetarismo de Milton Friedman y en las críticas de la marea neoclásica al intervencionismo y la protección. El fin era alcanzar la racionalidad económica tal y como la entendía la nueva política, de forma que el desarrollo y la aceleración del crecimiento, debían producirse a través de las respuestas racionales por parte de los agentes económicos a los incentivos y oportunidades reveladas por los mercados. Entre los objetivos se encontraban:

- La austeridad fiscal
- La privatización

- La liberalización comercial
- La devaluación monetaria
- La desregulación

Independientemente de la mejor o peor justificación teórica de cada uno de los objetivos, su logro debía introducir racionalidad en la actividad económica, de forma que los perdedores de los ajustes dispondrían de mejores expectativas una vez se alcanzara la estabilización. Sin embargo, las experiencias de los países con los ajustes estructurales no resultaron positivas. En el caso de América Latina, los programas de ajuste del FMI y el plan Baker de 1985 no consiguieron sus objetivos, por lo que hubo que esperar al segundo plan Baker de 1987 y al plan Brady de 1989 para conseguir reducir el endeudamiento, a través de programas de canje y recompra de deuda, a los que se unieron emisiones de bonos a bajo tipo de interés y otros instrumentos. Como resultado, la renta per cápita de los países de América Latina en 1990 era inferior a la de 1978 y los diez años de aplicación de políticas de ajuste estructural pasaron a ser conocidos como la década perdida de América Latina.

En conjunto, la aplicación de los programas de ajuste estructural reveló que los obstáculos al correcto funcionamiento de los mercados eran mayores y más complejos de los que se esperaba. Esto no impidió que se mantuviera la confianza en que la libre interacción de los agentes económicos, daría lugar a unos mercados autorregulados de una forma natural. De ahí que, a principios de los años 90, se aplicaran las políticas de *Big Bang* o terapias de choque en los países del antiguo bloque del este. Tampoco los resultados acompañaron esta vez, de forma que la estabilización no se alcanzó en la región hasta la segunda mitad de la década.

A partir de los decepcionantes resultados de la década de los años 80, las posiciones sobre las reformas que los organismos internacionales exigían a los países latinoamericanos se moderaron. Estas fueron recopiladas por parte de John Williamson en lo que se conoció como el Consenso de Washington. Este conjunto de medidas no dejaba de mantener la necesidad de alcanzar una estabilidad macroeconómica, como condición necesaria para alcanzar el desarrollo y el alivio de la pobreza. Sin embargo, ya no pretendía la aparición de los mercados por generación espontánea y suponía una reflexión en torno a la construcción de la racionalidad económica. Quizá el mayor avance con respecto a los programas de ajuste estructural se encuentra en que no era un esquema normativo con objetivos, sino una recopilación de aspectos deseables en torno a los que construir consensos de política económica. En cualquier caso, hay que reconocer que no todas las políticas económicas alcanzaron el consenso. Dichas políticas eran:

- Disciplina presupuestaria
- Racionalización del gasto público
- Reforma tributaria
- Liberalización financiera
- Tipos de cambio
- Liberalización comercial
- Inversión Extranjera Directa
- Privatización
- Desregulación
- Derechos de propiedad

El consenso de Washington consiguió promover una preocupación por la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos, pero el coste social resultó inmanejable en muchos casos. A esto se unieron unos crecimientos débiles y volátiles, por parte de los países en desarrollo, a lo largo de la década de los años 90 del siglo xx. Como resultado, se flexibilizaron las medidas y se pasó a hablar de un posconsenso.

Video 4
Los efectos del Consenso de Washington y la liberalización de la cuenta de capitales, por David Lubin

Fuente: London Business School.

Si las posturas sobre el consenso no fueron unánimes, menos lo serían las políticas de reforma de segunda y tercera generación, dirigidas a las instituciones. En ellas se mezclan aspectos relacionados con los derechos de propiedad con costes de transacción, con el fin de promover cambios institucionales que tienen por objetivo construir instituciones económicas que promuevan la racionalidad y la eficiencia económicas.

Este era el panorama en que se movía el mundo de los países en desarrollo hasta que la Gran Recesión y la caída de los precios de las materias primas y los productos energéticos obligaron a realizar fuertes ajustes macroeconómicos, que han sido muy contestados.

6. Conclusiones

Dadas las confusiones que se presentan en torno al desarrollo, lo más adecuado es partir de las diferencias de producto y población de los países en términos seculares. A partir de ellas, es posible relacionar la gran divergencia entre los países con la aceleración del crecimiento promovida por la industrialización.

Las razones por la que se producen esas diferencias, pueden ser interpretadas desde los esquemas causales sobre el crecimiento económico. Ahora bien, estas referencias en torno a la causalidad y contabilidad del crecimiento no deben llevar a confundirlo con el desarrollo, con el que mantiene fuerte relación. Si se elige como medida del desarrollo la esperanza de vida, es posible cuestionar la conexión directa entre prosperidad material y bienestar. De ahí que se evalúe la calidad de vida por la capacidad para hacer y conseguir cosas, cuyo logro dependerá de la posesión y uso de bienes públicos y privados. Estos aspectos son medidos a través del Índice de Desarrollo Humano, que evalúa el desempeño en los ámbitos de salud, educación y calidad de vida.

Ahora bien, ¿que han pensado los economistas acerca de este fenómeno? Si fijamos nuestra atención en Smith, el crecimiento económico queda caracterizado por el aumento del tamaño del mercado, que conduce a la especialización y a un aumento de la productividad. En el caso de Malthus, el problema se encuentra en el aumento de población debido al crecimiento económico, que conduce a la crisis alimentaria y la miseria masiva.

Desde el planteamiento de los economistas clásicos, la cuestión del crecimiento cayó en el olvido hasta el surgimiento de la teoría del desarrollo. En torno a ella Nurkse observó los círculos viciosos de la pobreza y Rostow propuso una serie de etapas de desarrollo. Para romper esta situación desde dentro, Rosenstein-Rodan, abogó por un amplio programa de inversiones que fuera capaz de romper los cuellos de botella, el *big push*; mientras que los argumentos sobre el comercio avalaron la búsqueda de salidas en el exterior. Los planteamientos posteriores se centraron en el dualismo y en la controversia del crecimiento desequilibrado. En cualquier caso, estas teorías fueron marginadas por posturas más convencionales, que se apoyaron en las teorías sobre el crecimiento endógeno, las ganancias del comercio y la nueva economía institucional.

En el plano de las estrategias sobre el desarrollo, el periodo de la industrialización dirigida por el estado estuvo dominado por la Industrialización por Sustitución de Importaciones y por la Orientación Exportadora. Con la irrupción de las posiciones favorables al mercado, las antiguas estrategias fueron sustituidas por las políticas de ajuste estructural y del consenso de Washington, a las que se sumaron más tarde las políticas de reforma institucional.

Bibliografía complementaria para el estudio

Equipo CORE (2020). La economía. Economía para un mundo en transformación. Coreecon.

Meier, G. M. y Stiglitz, J. E. (editores), (2002). Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva. Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá..

Ocampo, J. A. (editor) (2004). El desarrollo económico en los albores del siglo XXI. Naciones Unidas y Alfaomega, Bogotá.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test:

1. América Latina ha seguido un patrón de acumulación de producto y población similar al de:

a. Los Retoños Occidentales
b. Europa
c. Asia
d. Ninguno de los anteriores

2. ¿Qué fórmula corresponde a la de la Tasa de Crecimiento Medio Anual Acumulado?

a. $TCMA\ PIB = \left(\frac{PIB\ tn}{PIB\ ts}\right)^{(tn-ts)} - 1$

b. $TCMA\ PIB = \left(\frac{PIB\ tn}{PIB\ ts}\right)^{\left(1/(tn-ts)\right)}$

c. $TCMA\ PIB = \left(\frac{PIB\ tn}{PIB\ ts}\right)^{\left(1/(tn-ts)\right)} - 1$

d. $TCMA\ PIB = \left(\frac{PIB\ ts}{PIB\ tn}\right)^{\left(1/(tn-ts)\right)} - 1$

3. Las instituciones son

a. Un factor próximo de crecimiento.

b. Un factor de crecimiento para Maddison y para Rodrik.
c. Un factor de crecimiento para Maddison, pero no para Rodrik.
d. No se considera que influyan en el crecimiento.

3. En la teoría del círculo vicioso de la pobreza

a. La oferta de capital está regida por el estímulo a la inversión
b. El elemento central es el bajo nivel de ingreso real, reflejo de la baja productividad
c. La demanda de capital está regida por el deseo de ahorrar
d. Solo la construcción del capital social permite romper el círculo de la pobreza

4. Señale la afirmación correcta

a. La Sustitución de Importaciones (SI) afirmó que había posibilidades del desarrollo económico en la agricultura y los servicios.
b. todas las respuestas son correctas.
c. La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y la Orientación Exportadora (OE) coincidieron en poner la industria en el centro de las estrategias.
d. Los servicios han estado en el centro de las estrategias de desarrollo de la Orientación Exportadora (OE).

Preguntas de verdadero o falso

1. Los Retoños Occidentales se caracterizan por haber tenido, entre 1820 y 2008, las mayores tasas de crecimiento de producto, pero no de población.
2. El proceso del desarrollo económico no se puede abstraer de la expansión de la disponibilidad de alimentos, ropa, vivienda, salud o educación; aspectos que no son materia de estudio del crecimiento económico.
3. El "Crecimiento Equilibrado" enfatiza la importancia de una difusión sincronizada y simultánea de capital físico en todos los sectores la industria.
4. La Orientación Exportadora evitaba la intervención del estado en los procesos de industrialización.
5. Según el Consenso de Washington, se recomendaba mantener un tipo de cambio competitivo.

Bibliografía

Berzosa, C. ; Bustelo, P.; y Iglesia, J. (1996). Estructura económica mundial. Síntesis, Madrid.

Bustelo. P. (1999). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Sintesis, Madrid.

Goldstone, J. (2002): Efflorescences and Economic Growth in World History: Rethinking the "Rise of the West" and the Industrial Revolution. Journal of World History, 13(2), 323-389.

Hirschman, A. O. (1958). The strategy of economic development. Yale University Press, New Haven.

Krueger, A. O. (2010). "Trade Liberalization and Growth In Developing Countries". En Siegfried, J. J. (editor). *Better lives through economics*. Harvard, Cambridge, 2010.

Maddison, A (1991). Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas: una visión comparada a largo plazo. Ariel, Barcelona.

Maddison, A. (2006). The World Economy. Volumen 1: A Millennial Perspective; y Volumen 2: Historical Statistics. Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.

Meier, G. M. y Seers, D. (editores) (1986). Los pioneros del desarrollo económico. Banco Mundial y Tecnos, Madrid.

Meier, G. M. y Stiglitz, J. E. (editores), (2002). Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá.

Nissanke, M. y Ocampo, J. A. (2020). The Palgrave Handbook of Development Economics: Critical Reflections on Globalisation and Development. Palgrave Macmillan, Switzerland.

Rodrik, Dani (2003). "Introduction: What Do We Learn from the Country Narratives?". En Rodrik, D. (editor). *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press, EE.UU.

Rodrik, D. (2014). "The Past, Present and Future of Economic Growth". En Allen, F.; Behrman, JR.; Birdsall, N.; Fardoust, S.; Rodrik, D.; Steer, A.; y Subramanian, A.. *Toward a Better Global Economy*. Oxford University Press, Oxford. C 2.

Sen, A. (1988). "The concept of development". En Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (editores). *Handbook of development economics*, North Holland. Amsterdam. C 1.

Streeten, P. (1962): Crecimiento Desequilibrado. Desarrollo Económico, 2(3), 67-97.

Viñas Apaolaza, A., Pérez Ortiz, L. y Sánchez Díez, A. (2016): Análisis del entorno económico Internacional: instrumentos y políticas. Garceta.

LAS **TENDENCIAS** DEMOGRÁFICAS MUNDIALES

Ángeles Sánchez Díez
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

El interés por las transformaciones demográficas se ha generalizado. La preocupación por el crecimiento acelerado de la población y las presiones medioambientales, la fuerte concentración de la población en grandes urbes insostenibles que conviven con un mundo rural vacío, los retos de los sistemas de pensiones en sociedades cada día más envejecidas y la complejidad de los movimientos migratorios, tanto voluntarios como involuntarios, marcan y seguirán marcando la agenda internacional. Prueba de ello es que, el fallo en la planificación urbana y los movimientos migratorios involuntarios a gran escala se señalan como riesgos para la economía mundial por el Global Risk Report publicado por el World Economic Forum. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se ocupan de algunas de estas preocupaciones, como se verá, y diversos países han creado nuevos ministerios para abordar estos retos, como el Ministerio de la Soledad en el Reino Unido (2018) para afrontar el problema de las personas mayores sin familias o el recientemente creado Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico en España (2020), elevado a nivel de Vicepresidencia.

En este capítulo se van a tratar los siguientes asuntos. En primer lugar, se realizará un breve repaso de algunas aportaciones teóricas que explican la relación entre población y economía. Seguidamente se hará una breve descripción de las características demográficas mundiales, para centrarse en tres de los grandes desafíos: la concentración urbana, el envejecimiento y los movimientos migratorios. Se finaliza con algunas conclusiones.

2. Aproximaciones teóricas para la estudio de las transformaciones demográficas

2.1 Algunas consideraciones teóricas[1]

Los teóricos han mostrado interés por las dinámicas demográficas desde hace siglos. Algunos autores han mantenido planteamientos pesimistas relativos a la evolución y dinámica de la población y los recursos. En esta línea se situaron, por ejemplo, los estudios de Thomas Robert Malthus, quien, en su "Ensayo sobre el principio de la población" (1798), alertaba sobre los problemas que se generaban como consecuencia de que los alimentos crecieran de forma aritmética frente al crecimiento exponencial de la población, conduciendo a situaciones de hambruna. Ante este escenario, Malthus planteaba que los recursos para alimentar a la población habían de marcar los límites de la dinámica demográfica, aceptando como hipótesis que la oferta de tierra agrícola era fija y finita. Por lo tanto, de su propia argumentación se derivaba que el control de la natalidad era uno de los pocos mecanismos, sino el único, para evitar episodios de hambruna y muertes.

También, David Ricardo ilustró los temores respecto de la dinámica demográfica, poniendo de manifiesto la preocupación por el hecho de que la tierra fuera finita y la producción agrícola tuviera rendimientos decrecientes, a medida que se iban utilizando superficies cultivables menos productivas y en tal caso, dándose una caída de la producción agrícola per cápita. No obstante, aunque fuera someramente se dejaba ver una luz de esperanza al introducir el concepto de que la tecnología podría contribuir a mejorar la productividad de la tierra. Esta idea fue ampliada por John Stuart Mill, quien claramente abogaba por que el cambio tecnológico podría superar la ley de los rendimientos marginales decrecientes en agricultura.

Otros autores tenían planteamientos más optimistas en la dinámica entre la población y los recursos, como lo fue el caso de Karl Marx para quien la población podría convertirse en el "ejército de reserva" que facilitara el fin del capitalismo.

En la segunda mitad del siglo XX, se generalizan planteamientos menos pesimistas sobre las presiones demográficas, basados en el papel atribuido a la demanda agregada para evitar crisis económicas (John Maynard Keynes en su Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero, 1936), la incorporación de

1. La síntesis teórica presentada está basada en Durán Romero, G. y Martín Urbano, P (2013): "Población y recursos" en Durán Romero, G. García de la Cruz, J.M. y Sánchez Díez, A. (2013): *Estructura Económica y Relaciones Internacionales.* Editorial Garceta. Madrid.

la tecnología como variable endógena que permitía superar los rendimientos decrecientes (Paul Romer y Robert Lucas), los riesgos del envejecimiento de la población y sus efectos sobre el dinamismo económico y la protección social (Rostow) así como el propio incumplimiento de las predicciones de Malthus.

Si bien durante décadas, el estudio de los patrones demográficos se redujo a las dinámicas económicas en un sentido estricto, el interés por la sostenibilidad medioambiental hace cambiar la mirada sobre las dinámicas de la población, introduciendo como un componente determinante la preocupación por el crecimiento de la población y su impacto sobre los recursos, que algunos tildaron de "alarmistas".

Algunas aportaciones pioneras fueron la de Paul Ralph Ehrlich, quien planteó la desigualdad en el consumo de recursos, así como el informe "Los límites al crecimiento" o "Informe Meadows" de 1972, que recogía una posición neomalthusiana. Asumiendo que los recursos no son infinitos solo cabía limitar la actividad económica, el crecimiento económico y la contaminación.

Frente a estas posiciones, otros autores mostraban un escenario más esperanzador apoyado en las posibilidades abiertas por las innovaciones tecnológicas. No obstante, las recientes preocupaciones por la sostenibilidad medioambiental han hecho que las alertas sobre la relación entre la población y los recursos hayan ido ganando terreno en el marco internacional. Las diversas Cumbres de la Tierra celebradas desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado así lo han mostrado.

En la actualidad, las preocupaciones sobre la demografía siguen estando en torno al crecimiento de la población y giran en torno a dos cuestiones: en primer lugar, por las presiones migratorias que de esta se pudieran derivar, en tanto que, como posteriormente se verá, la población crece básicamente en regiones asoladas por la pobreza y los conflictos y, en segundo lugar, por las presiones medioambientales amplificadas además por el incremento de la producción y del consumo, esencialmente en los países emergentes.

2.2. La transición demográfica

La transición demográfica permite explicar el crecimiento de la población mundial (gráfico 1). En la denominada primera fase, se registran tasas de natalidad elevadas, caracterizadas por la necesidad de disponer de mano de obra para el trabajo en el campo (posteriormente en la industria) que contribuyan con el sostenimiento económico del hogar. Paralelamente, las condiciones sanitarias, alimentarias y de higiene no son buenas lo que produce una tasa de mortalidad elevada (al menos para los parámetros generales de hoy en día) y

además fluctuante en función de posibles epidemias o incluso guerras. En esta fase, el crecimiento de la población es muy bajo (oscilante). Históricamente lo podemos identificar con los siglos previos a la revolución industrial.

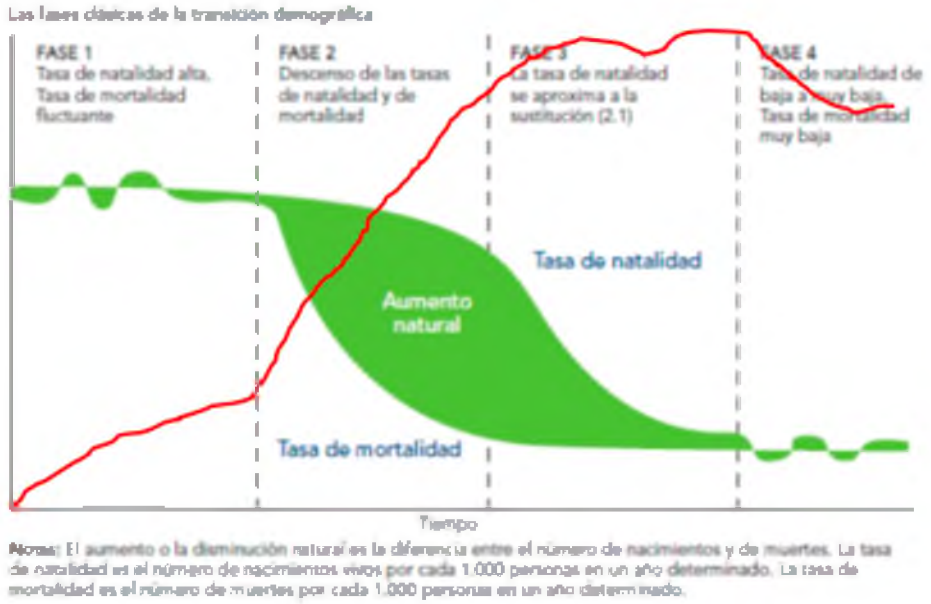
La segunda fase de la transición demográfica se caracteriza porque se empieza a dar un fuerte descenso de la tasa de mortalidad. Posteriormente, aunque de forma retardada, va acompañada de la caída de la tasa de natalidad. Dado este desfase temporal entre menor mortalidad y el mantenimiento de la natalidad, la población crece a un ritmo acelerado. La mejora en las condiciones sanitarias, alimentación e incluso las alternativas de supervivencia que no vayan más allá de la necesidad de tener una prole trabajando con bajísimos sueldos, tiene su reflejo en que la tasa de mortalidad y natalidad disminuyan. La reducción de la mortalidad, particularmente infantil, ha derivado de ciertas políticas públicas como la mejora de las condiciones en la vivienda, el avance en la atención médica, particularmente en lo relacionado con la salud materno-infantil, las políticas de seguridad, soberanía y derecho a la alimentación, etc. No todas las políticas han sido aceptadas con carácter general, pudiendo destacar la polémica política de "hijo único" en China o las políticas de educación sexual, que durante décadas (incluso hoy en día) se encuentran con el rechazo de determinados ámbitos religiosos. Por otro lado, la caída de las tasas de natalidad está fuertemente relacionada con los modos de organización de la producción y el modelo económico. La mejora en las remuneraciones del trabajo -respecto a la revolución industrial- y la prohibición del trabajo infantil se traducen en que no existe una gran necesidad (ni oportunidad) de tener hijos como fuerza de trabajo, pasando de ser una inversión a ser una carga durante un largo periodo de tiempo.

Durante la tercera fase, la tasa de natalidad se aproxima a la de sustitución, lo que conlleva que la población se mantenga constante. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y los cambios en los patrones sociales determinan la fuerte caída de la tasa de natalidad, conviviendo ya con una elevada esperanza de vida, lo que hace que se produzca un crecimiento ralentizado de la población. El máximo crecimiento de la población se produjo en 2014, con 232.000 personas más por día, momento desde el cual se está registrando un menor crecimiento de la población, aunque crecimiento. En esta fase se puede comenzar a producir la desaparición del dividendo demográfico en algunos países, lo que supone que el crecimiento de la población en edad de trabajar sea menor que el crecimiento de la población que legalmente no puede trabajar.

Finalmente, la cuarta fase de la transición demográfica se caracteriza por bajísimas tasas de natalidad, en algunos países por debajo de la tasa de sustitución, lo que se traduce automática en una reducción de la población,

suponiendo un escenario cerrado en el que no se producen movimientos migratorios. La esperanza de vida suele ser alta, lo que en términos de políticas públicas quiere decir que uno de los objetivos de la administración es la gestión de la "vejez". Según las proyecciones de las Naciones Unidas, comienzos del siglo XXII será el momento en el que la población deje de crecer.

Gráfico 1
La transición demográfica



Notas: El aumento o la disminución natural es la diferencia entre el número de nacimientos y de muertes. La tasa de natalidad es el número de nacimientos vivos por cada 1.000 personas en un año determinado. La tasa de mortalidad es el número de muertes por cada 1.000 personas en un año determinado.

3. Panorama demográfico mundial

La población mundial ha crecido particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando algunas de las principales causas de mortalidad del pasado perdían importancia -sin desaparecer-, como las guerras, las enfermedades mortales y las malas condiciones alimenticias generalizadas.

Mientras que en el siglo I se estima que la población era de 200 millones de personas, en 1800 tan solo se situaba en 1.000 millones, en 1950 ya superaba ligeramente los 2.000 millones y hoy en día está en torno a los 7.500 millones.

La población se encuentra muy desigualmente repartida geográficamente, de la misma forma que la dinámica seguida en cada región es muy diferente, como se observa en la tabla 1. El 83% de la población residía en los países en desarrollo en 2015 (un 13% de la población en los países más altamente empobrecidos), dinámica que se profundizará en el futuro. Por regiones, Asia concentra a casi un 60% de la población mundial, seguido de lejos por África y Europa.

Tabla 1. Población mundial
En millones de personas y en porcentaje sobre el total

	1950	1980	1990	2000	2010	2015	2030	2050	2100
WORLD, millones	2.525	4.440	5.310	6.127	6.930	7.349	8.501	9.725	11.213
Por niveles de desarrollo									
More developed regions	32,2	24,4	21,5	19,4	17,8	17,0	15,1	13,2	11,4
Less developed regions	67,8	75,6	78,4	80,6	82,2	83,0	84,9	86,8	88,6
Least developed countries	7,8	8,9	9,6	10,8	12,2	13,0	15,6	19,5	28,2
Por niveles de renta									
High-income countries	31,7	25,1	22,7	20,9	19,7	19,1	17,4	15,5	13,5
Middle-income countries	63,1	69,2	71,2	72,1	72,2	72,2	71,7	70,1	64,4
Low-income countries	5,1	5,7	6,1	7,0	8,1	8,7	10,9	14,3	22,0
Por continentes									
África	9,1	10,8	11,9	13,3	15,1	16,1	19,8	25,5	39,1
Asia	55,2	59,1	60,3	60,6	60,2	59,8	57,9	54,2	43,6
Europa	21,7	15,6	13,6	11,8	10,6	10,0	8,6	7,3	5,8
América Latina y el Caribe	6,7	8,2	8,4	8,6	8,7	8,6	8,5	8,1	6,4
Norte América	6,8	5,7	5,3	5,1	5,0	4,9	4,7	4,5	4,5
Oceanía	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Population Division, United Nations

Si importante es conocer cómo se reparte la población, más determinante aún es saber cuál es la dinámica (mapa 1), es decir cómo ha variado a lo largo del tiempo y las tendencias de cara al futuro. La población crece esencialmente en los países de menor renta per cápita, destacando África Subsaharina. En esta región se siguen manteniendo, tasas de natalidad extremadamente elevadas que, si bien conviven con tasas de mortalidad relativamente altas y la esperanza de vida baja, se traducen en un fuerte crecimiento de la población. Nigeria, con la mayor tasa de natalidad del mundo, será el tercer país más poblado del mundo. En la actualidad más de la mitad del crecimiento de la población se da en Nigeria, El Congo, Tanzania, Pakistán, Etiopía, Angola y Níger, todos ellos con bajos niveles de desarrollo que alertan sobre la necesidad de abordar seriamente el incremento de las oportunidades y el bienestar de su población. El crecimiento de la población en el Sahel ha alertado a determinados grupos en Europa, preocupados por el más que probable incremento de las presiones migratorias desde la costa sur del Mediterráneo y los

retos para las políticas migratorias comunitarias, a los que se ya se enfrentan de forma muy importante España e Italia esencialmente.

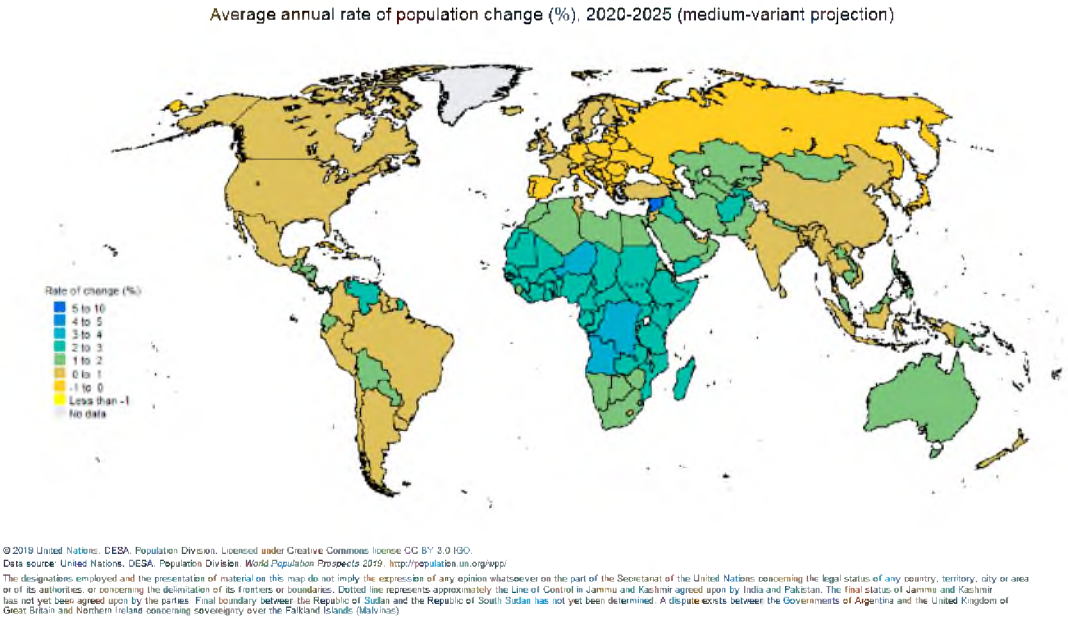
Asia, pese a concentrar el grueso de la población mundial, verá en el futuro una pérdida de importancia relativa, pasando de tener el 60% de la población mundial al 43% a lo largo del siglo XXI. Además, se producirá un cambio en las dinámicas nacionales de los países asiáticos y en 2100, la India habrá superado a China en población, relegada al segundo puesto.

En Europa, el envejecimiento y las menores tasas de natalidad tendrán su efecto en la profunda pérdida de importancia en términos demográficos, hecho que se observará también en América del Norte y América Latina aunque con menor intensidad.

Para saber más

Se puede obtener información para cada uno de los países y durante prolongados periodos de tiempo en Population Division de Naciones Unidas

Mapa 1
Crecimiento de la población. 2025-2020



© 2019 United Nations, DESA, Population Division. Licensed under Creative Commons license CC BY 3.0 IGO.
Data source: United Nations, DESA, Population Division. World *Population Prospects* 2019. http://population.un.org/wpp/
The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. Final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas)

Fuente: Division Population, Unitad Nations

El crecimiento de la población trae consigo una serie de efectos, que han preocupado históricamente a diversos autores. Por ejemplo, el aumento del número de personas conlleva una mayor presión sobre los recursos naturales, en tanto

que, por lo general, se produce un incremento de la demanda de energía, alimentos, minerales, bienes manufacturados, etc, lo que genera un incremento de la contaminación o la disminución del stock de los recursos no renovables. También el crecimiento desigual entre países vecinos ha sido un clásico en las consideraciones geopolíticas, como por ejemplo muestra la enorme diferencia en la tasa de natalidad entre palestinos e israelíes, a favor de los primeros y el temor de los segundos a que la batalla se gane por la magnitud y la dinámica de la población.

Video 1
Global population growth, box by box

Fuente: TED, Hans Rosling

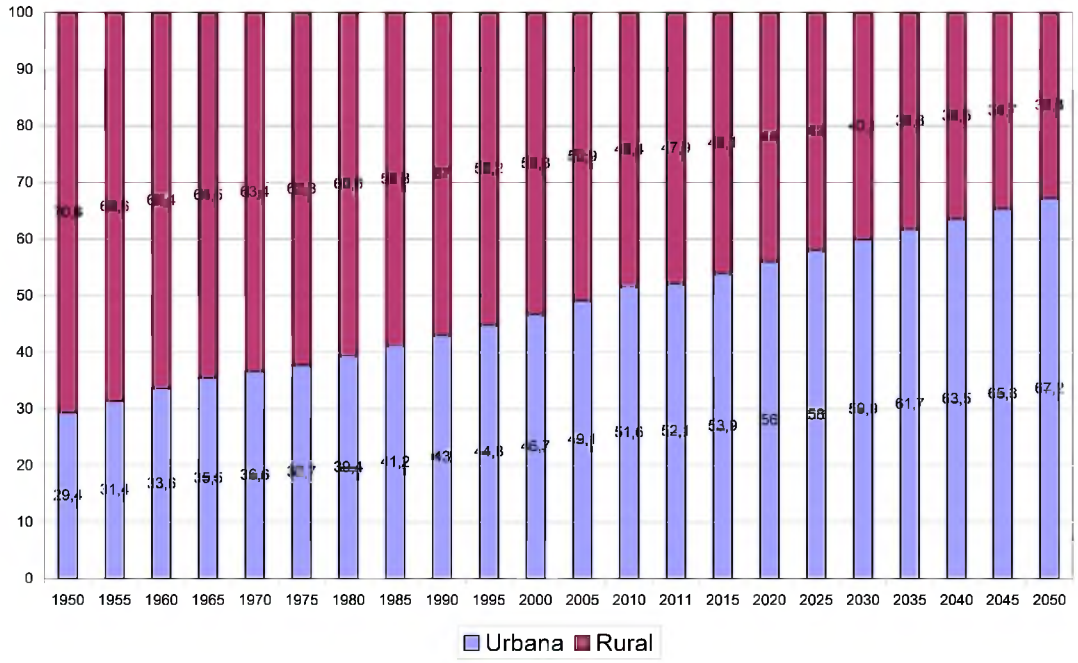
La población tiene sus propias dinámicas, de forma que en la actualidad se está produciendo un fuerte proceso de concentración de la población en torno a las ciudades que tiene como contrapartida la despoblación del mundo rural, el fuerte envejecimiento de la población a escala global e importantes procesos migratorios, esencialmente intrarregionales, tal y como se muestra en los siguientes epígrafes.

3.1. La concentración urbana y el despoblamiento rural

Con la aparición de la agricultura y el sedentarismo, las personas comenzaron a agruparse en torno a asentamientos humanos, con el fin de obtener ciertas ventajas de dicha agrupación, que pueden ser de naturaleza muy variada como la seguridad, la prestación de servicios comunes, el aprovechamiento de infraestructuras, etc.

Ya en el siglo XX se observó un claro proceso de urbanización, de forma que el siglo terminó con casi el 50% de la población mundial residiendo en las ciudades, y una tendencia creciente a futuro (ver gráfico 1). El fin de la Guerra Fría ha supuesto también una menor preocupación por la existencia de grandes extensiones de tierra casi despobladas, al desaparecer el temor a la expansión del bloque soviético, que podía facilitarse ante campos no poblados. En los países con procesos de modernización más avanzados, el desequilibro entre población y territorio es muy profundo, lo que ha puesto en evidencia el problema de los territorios vacíos o "vaciados[2]", término este último utilizado en España.

Gráfico 1
Distribución de la población en el espacio urbano y rural, en porcentaje sobre el total



Fuente: Elaboración propia a partir de Population Division, United Nations

Las diferencias entre regiones son muy elevadas, ya se clasifiquen por nivel de ingreso o por área geográfica. Las regiones con mayores niveles de desarrollo (por ejemplo, Europa o Norteamérica) presentan una mayor concentración de la población en el mundo urbano (entre el 70% y el 80%) que aquellas otras regiones con menores niveles de desarrollo (África y Asia), donde la población urbana tiene una importancia entre el 40% y el 50% (mapa 1). La pandemia del COVID-19 ha revitalizado el interés por los espacios rurales, en tanto que el

[2] El término quiere poner que manifiesto que la pérdida de población en el mundo rural responde al abandono que se ha producido como consecuencia de la supremacía urbana impuesta por un determinado modelo económico.

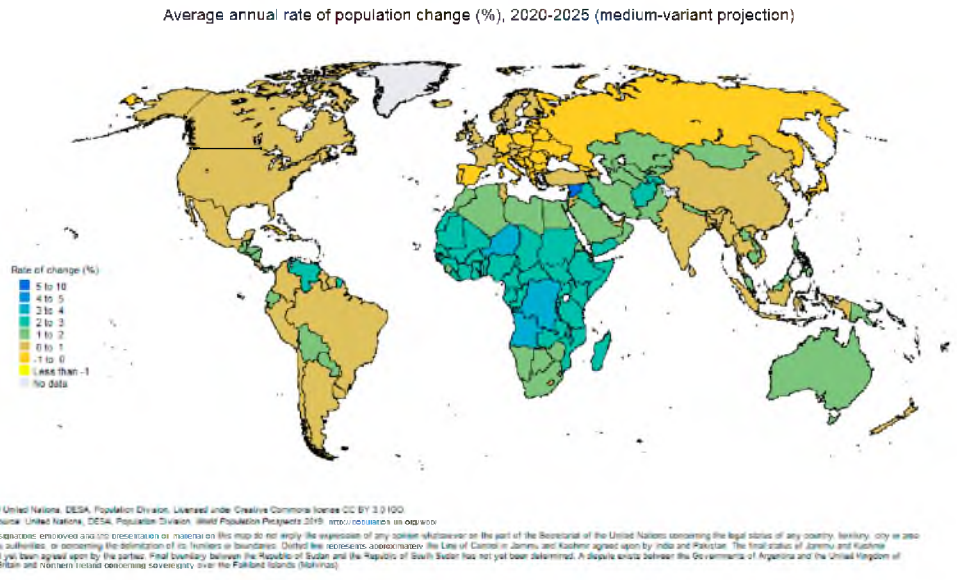
riesgo de contagio en zonas poco pobladas era menor, lo que se ha traducido en medidas de distanciamiento social menos duras.

Para saber más

Se puede consultar la información estadística sobre población urbana en cada país, aglomeraciones urbanas y megaciudades (estadísticas), las definiciones sobre urbanización y las publicaciones más recientes de la División de Población de las Naciones Unidas.

No obstante, hay una gran heterogeneidad en los países, incluso de una misma región, que en ocasiones viene determinada por las condiciones geográficas del país (como Egipto donde hay un mayor porcentaje de población rural que en los países vecinos, por las oportunidades agrícolas ofrecidas por el Delta del Nilo) o incluso por la especialización productiva de la economía (como Gabón, con una mayor importancia de la población urbana que sus vecinos, debido a la fuerte dependencia económica del petróleo *offshore* y la centralización de las actividades en dos grandes ciudades costeras). Algunos países concentran un elevadísimo porcentaje de población en una sola ciudad. Este es el caso de los Estados-ciudad como Singapur o Hong Kong, pero también de otros (Kuwait, Mongolia, Panamá, Congo) que, pese a su gran extensión geográfica, los servicios y las oportunidades de empleo se concentran en la capital, atrayendo a su a la población.

Mapa 1
Población urbana. 2018



Fuente: Naciones Unidas

Dada la creciente importancia del proceso de urbanización, es determinante reflexionar sobre el modelo de ciudad para asegurarse que estas

sean incluyentes y sostenibles. Como se ha anticipado, uno de los importantes retos es el creciente proceso de urbanización acontecido en las últimas décadas y el riesgo de fracaso del modelo urbano, con la formación de tugurios[3] que reproducen grandes focos de pobreza urbana, exclusión social, marginalidad y, por lo general, inseguridad y expansión de actividades ilícitas.

Video 2
La ciudad de papel

Fuente: UN-Habitat

Otra de las grandes transformaciones se refiere al tamaño de las ciudades, relacionado con la calidad de vida y la sostenibilidad. Las ciudades de tamaño medio permiten una mayor calidad de vida y suelen ser más respetuosas con el medio ambiente, si bien la clave está en que han de ser viables económicamente, alcanzado un nivel óptimo de aglomeración, que no llegue a la saturación. Relacionado con este asunto, también el Global Risk Report alerta de los peligros del fracaso en la planificación urbana. Se está registrando un importante crecimiento del tamaño medio de las ciudades y más concretamente la expansión de las denominadas "megaciudades". Mientras que en 1980 había 13 ciudades con más de 5 millones de personas (de las cuales 5 tenían más de 10 millones de habitantes), en 2020 asciende ya a 21 (13 megaciudades) y se estima que en 2035 serán más de 25 (16 megaciudades), según las publicaciones sobre ciudades de las Naciones Unidas (tabla 2).

[3] Terminología de Naciones Unidas para referirse a barrios sin servicios públicos, ninguna ordenación urbana, escasas oportunidades económicas, etc. Hay una gran terminología según países para referirse a los tugurios, como favelas, ranchitos, barrios, poblaciones, suburbios, etc.

Tabla 2
Población urbana, según tamaño de la ciudad.
En porcentaje sobre el total

	1980	2000	2020	2035
10 million or more	5	9	13	16
5 to 10 million	8	7	8	9
1 to 5 million	19	22	22	23
500 000 to 1 million	10	9	10	9
300 000 to 500 000	6	7	6	6
Fewer than 300 000	52	46	41	37

Fuente: Elaboración propia a partir de Population Division, Unitad Nations

Las diferencias entre regiones son muy importantes, reflejo de los diversos modelos económicos y sociales existentes a nivel mundial (tabla 3). Europa se caracteriza por ser el continente donde las pequeñas y medianas ciudades tienen una mayor importancia, reflejo de las oportunidades laborales y la descentralización de los servicios, entre otros. A modo de ejemplo se pueden poner un conjunto muy elevado de ciudades de tamaño medio con una industria consolidada y un amplio catálogo de servicios públicos y oportunidades que las hacen lugares excelentes para vivir (Toulouse, Stuttgart, Vitoria, etc.).

Frente a esta realidad, América del Norte se caracteriza por el menor porcentaje de ciudades medianas y pequeñas (inferiores a 500.000 personas) a la vez que el mayor peso a nivel mundial de ciudades con más de 5 millones de personas. También la dinámica interna de las ciudades es diferente y, por lo general, tiene un contraste muy marcado entre la parte de la ciudad útil económicamente (zonas industriales y administrativas) y las zonas residenciales, distantes entre ellas y que hacen necesaria la utilización del transporte privado, lo que a su vez las hace menos sostenibles medioambientalmente.

Llama la atención la gran importancia que tienen las denominadas megaciudades en Asia, África y América Latina donde, como se verá posteriormente, se plantean grandes retos en términos de políticas públicas, que habrán de abordarse de forma internacional, como ya se plantea en el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Tabla 3
Población en el Mundo y por regiones según el tamaño de las ciudades, en porcentaje sobre el total

	Mundo		Países desarrollados		Países en desarrollo	
Asentamientos urbanos por tamaño	**2020**	**2035**	**2020**	**2035**	**2020**	**2035**
10 million or more	13	16	11	12	13	16
5 to 10 million	8	9	9	10	8	9
1 to 5 million	22	23	21	21	23	23
500 000 to 1 million	10	9	10	10	10	9
300 000 to 500 000	6	6	7	7	6	6
Fewer than 300 000	41	37	42	40	41	37
	África		**Asia**		**Europa**	
	2020	**2035**	**2020**	**2035**	**2020**	**2035**
10 million or more	8	11	15	19	4	6
5 to 10 million	6	13	9	8	5	3
1 to 5 million	22	19	22	23	16	17
500 000 to 1 million	9	9	10	10	11	11
300 000 to 500 000	6	5	6	6	8	8
Fewer than 300 000	48	43	38	34	57	56
	América Latina y el Caribe		**Norteamérica**		**Oceanía**	
	2020	**2035**	**2020**	**2035**	**2020**	**2035**
10 million or more	17	17	10	10	0	0
5 to 10 million	3	5	17	18	0	34
1 to 5 million	25	27	30	31	60	25
500 000 to 1 million	8	6	13	12	2	7
300 000 to 500 000	6	7	7	7	11	6
Fewer than 300 000	40	38	24	22	27	28

Fuente: Elaboración propia a partir de Population Division, Unitad Nations

Las grandes ciudades y concretamente las denominadas megaciudades plantean serios problemas económicos, sociales y de sostenibilidad. Y estos problemas no son menores, dado que para el 2050 se prevé que otros 3.000 millones de personas vivan en las megaciudades.

La creciente contaminación, la saturación de las infraestructuras y colapso del tráfico, incluido de los medios de transporte públicos allá donde los hay y funcionan, son problemas que asolan las ciudades de todos los continentes. Además,

el COVID-19 ha dado un nuevo impulso a los transportes privados, ante el miedo de contagiarse en los transportes públicos, que contribuirá a un menor colapso e incremento de la contaminación si no se corrige con políticas audaces.

El crecimiento desordenado de las aglomeraciones urbanas origina serios problemas de segmentación social, generándose espacios diferenciados (escuelas, parques, bares, etc.) donde no se produce el encuentro entre "diferentes". En 2014, el 30% de la población urbana vivía en "tugurios", porcentaje que alcanzó cifras extremadamente elevadas en un gran conjunto de países como se observa en la tabla 4. Las grandes ciudades sirven de plataforma a la atracción de grandes capitales lo que precisa de mejoras que encarecen la vida urbana y expulsa a los más pobres hacia las zonas periféricas donde el coste de la vida es menor, pero donde también son menos los servicios básicos y las oportunidades de trabajo.

Además, gran parte de estas ciudades se localizan en las proximidades de la costa, dándose el denominado proceso de litoralización, de forma que pocas están a más de 500 kms del mar (caso de Moscú, Xian, Jartun, Toronto).

Tabla 4

Población residente en tugurios, en porcentaje sobre el total de población urbana. 2014

País	%	País	%	País	%
Sudán del Sur	95,6	Congo, República Democrática del	74,8	Afganistán	62,7
República Centroafricana	93,3	Haití	74,4	Benin	61,5
Sudán	91,6	Etiopía	73,9	Yemen, Rep. del	60,8
Chad	88,2	Somalia	73,6	Burundi	57,9
Santo Tomé y Príncipe	86,6	Níger	70,1	Malí	56,3
Guinea-Bissau	82,3	Malawi	66,7	Côte d'Ivoire	56
Mozambique	80,3	Guinea Ecuatorial	66,2	Kenya	56
Mauritania	79,9	Burkina Faso	65,8	Angola	55,5
Madagascar	77,2	Liberia	65,7	Bangladesh	55,1
Sierra Leona	75,6	Djibouti	65,6	Camboya	55,1

Fuente: Banco Mundial

La preocupación por los espacios urbanos en las últimas décadas y los retos que ello supone no ha pasado inadvertida para la política internacional. Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, a través de su objetivo 11, ha priorizado los elementos determinantes donde se han de concentrar los esfuerzos financie-

ros (Diagrama 1). Los ODS afectan a países desarrollados y países en desarrollo, lo cual exige que a escala global haya que abordar estos retos.

Diagrama 1

CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES: Crear ciudades sostenibles y poblados humanos que sean inclusivos, seguros y resilientes

Recuadro 1

ONU-Habitat: el organismo internacional encargado de la planificación urbana

En la década de los 70, la población mundial era mayoritariamente rural, no obstante, los desplazamientos de población del campo a la ciudad cada vez eran mayores y crecía el porcentaje de población urbana, motivo que inspiró la celebración de la primera conferencia internacional de la ONU (Hábital I) sobre urbanismo en 1976 en Vancouver, Canadá. Fue la base de la creación del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

Entre 1978 a 1996, la institución tuvo un apoyo financiero y político limitado, hasta que gracias a la segunda conferencia sobre ciudades, Hábitat II, celebrada en 1996 en Estambul, se le da un gran impulso a la preocupación por la Agenda Urbana. En 2002, el mandato de Hábitat se fortaleció y su estatus se elevó a un programa completo en el sistema de la ONU, dando a luz a ONU-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 impulsó la agenda política de las ciudades, en tanto que se incluyó un objetivo específico para el desarrollo urbano (ODS 11) destinado a "Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

Aprovechando el contexto, en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Urbanismo Sostenible Desarrollo - Hábitat III – celebrada en Quito en 2016, se establecieron las actuales bases de trabajo de la institución: Nueva Agenda Urbana.

Las líneas estratégicas para el periodo 2020-2023 marcan que ONU-Hábitat se ha de centrar en impulsar "el debate político, generando conocimientos especializados y de vanguardia, formulando normas, principios y estándares técnicos y actuando como multiplicador en el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas para lograr que las ciudades y otros asentamientos humanos sean lugares mejores". Además, ha de prestar asistencia técnica a los diferentes países y ciudades para aprovechar las oportunidades que ofrece la urbanización y enfrentar los riesgos asociados. Se fijan los siguientes objetivos estratégicos: i) reducción de la desigualdad espacial y la pobreza en las comunidades en el espacio continuo entre las zonas rurales y urbanas; ii) aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones; iii) fortalecimiento de la acción climática y mejora del medio urbano; y iv) prevención efectiva de las crisis urbanas y respuesta a ellas.

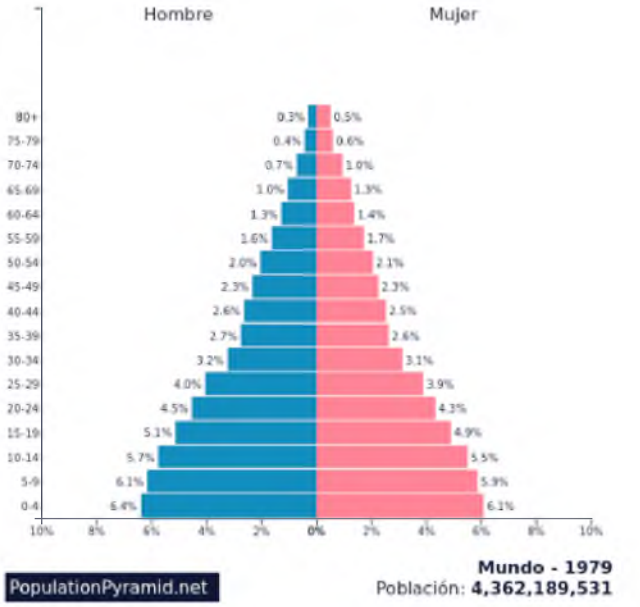
Video 3
Nueva Agenda Urbana

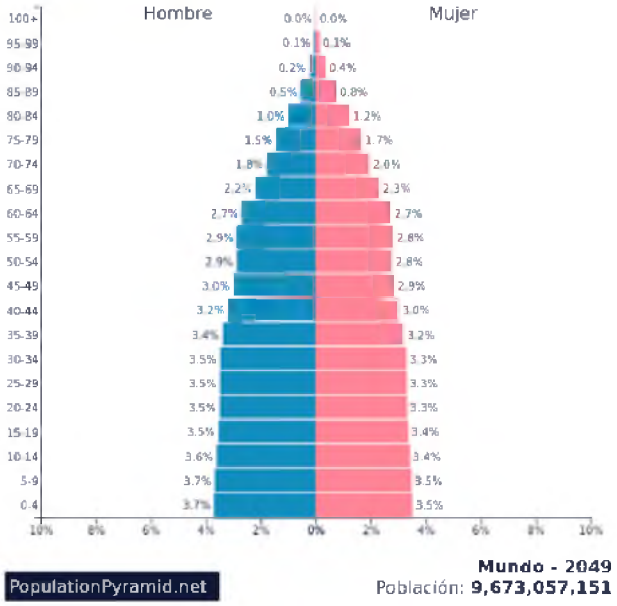
Fuente: Elaboración propia a partir de ONU-HABITAT

3.2. El envejecimiento de la población

Otro de los retos en un futuro próximo es el envejecimiento de la población y el impacto económico de ello. El achatamiento de la pirámide de población es una creciente preocupación esencialmente en los países desarrollados, pero de forma creciente en las economías emergentes, como posteriormente se verá. De hecho, se suele decir que China será antes un país "viejo" que rico (gráfico 2).

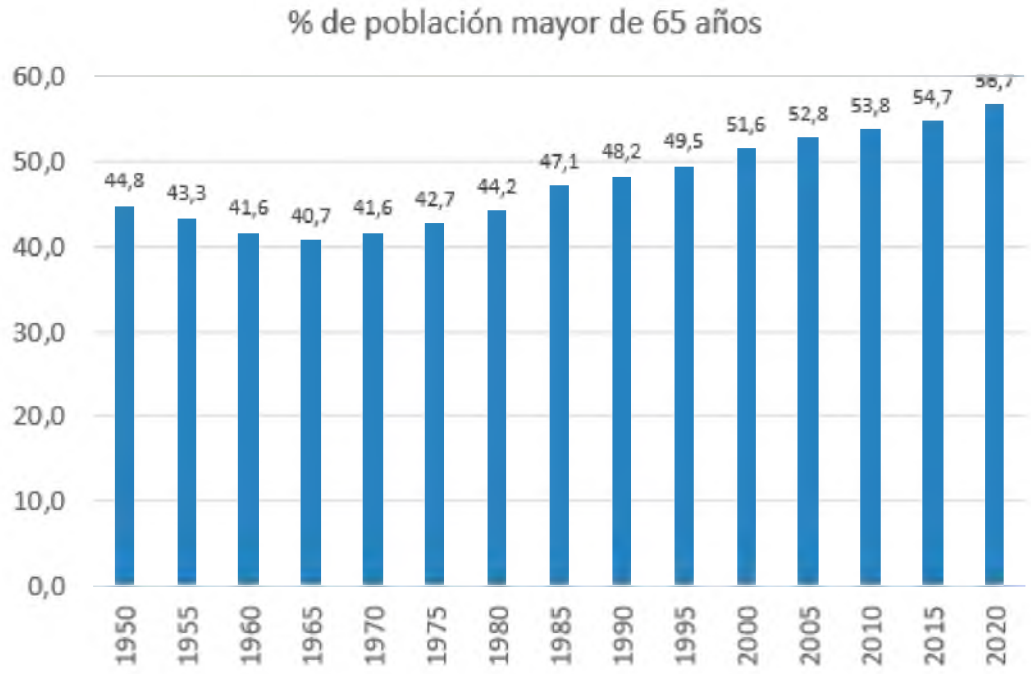
Gráfico 2
Pirámide de población-1979 y 2049





El mayor porcentaje de población envejecida vive en Asia, dado el gran tamaño de esta región. En 2020, casi el 57% de la población mayor de 65 años reside en Asia, 12 puntos porcentuales más que en 1950, como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3
Población mayor de 65 años en Asia.
En porcentaje sobre el total mundial



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Naciones Unidas

Para saber más

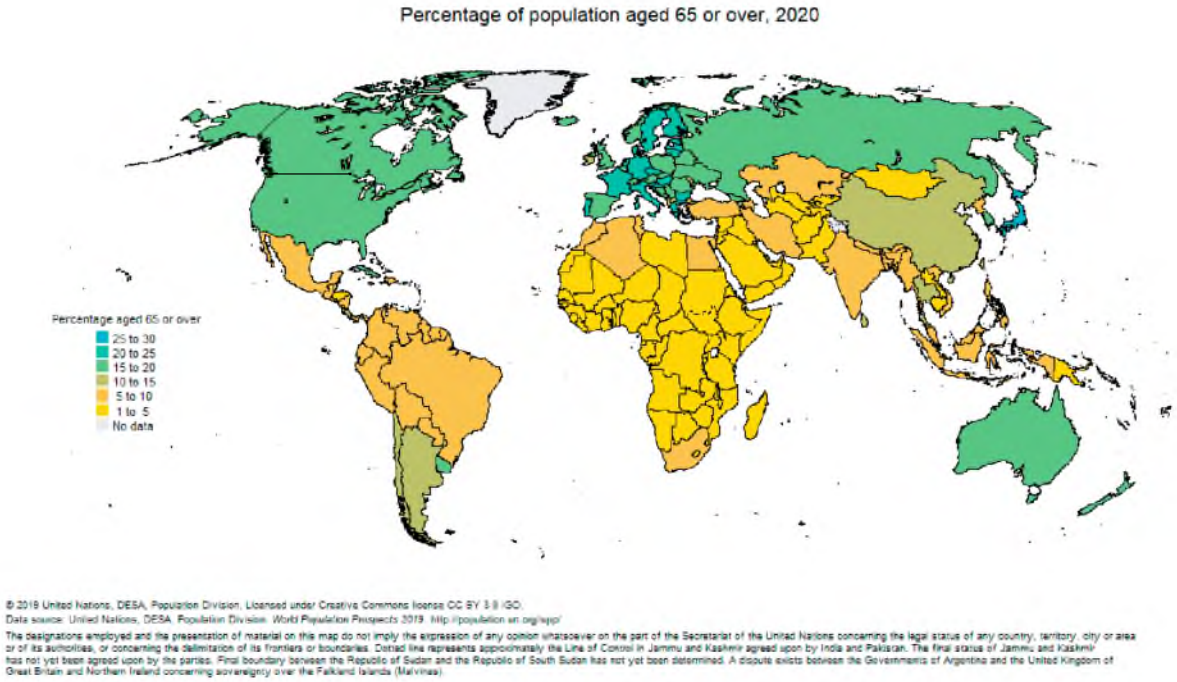
Se pueden consultar las pirámides de población a nivel mundial, regional y por países en la División de Población de las Naciones Unidas así como las estadísticas de la distribución de la población por grupos de edad.

No obstante, los mayores niveles de envejecimiento se registran en los países más desarrollados, particularmente dentro de la Unión Europea (mapa 2 y tabla 5). En muchos países la población ha decrecido, y si no lo ha hecho se ha debido a la llegada de población migrante, más joven y con tasas de natalidad más elevadas. Hay una gran diversidad de opiniones y políticas respecto a la conveniencia (o no) de atracción de población de terceros países. Países

como Canadá y Australia han llevado a cabo políticas de atracción de migrantes, pero con una clara discriminación a favor de los perfiles más cualificados. Otros países mantienen una política abierta sin priorizar niveles formativos y otros tienen severas políticas migratorias de cierre de fronteras, como posteriormente se verá. Quizá el futuro, caracterizado por el envejecimiento de la población, la caída de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida transforme los debates actuales en contra de la atracción de personas de terceros países, e incluso, se llegue a dar una especie de competencia por atraer mano de obra migrantes. El tiempo lo dirá.

Mapa 2

Población mayor de 65 años. En porcentaje sobre el total. 2020



© 2019 United Nations, DESA, Population Division. Licensed under Creative Commons license CC BY 3.0 IGO.
Data source: United Nations, DESA, Population Division. *World Population Prospects 2019*. http://population.un.org/wpp/
The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. Final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

Fuente: Naciones Unidas

La tasa de dependencia, definida como la ratio de la población mayor de 65 años respecto de la población entre 15 y 64 años, permite aproximarse a la presión financiera derivada del envejecimiento. Dicho de otra forma, pone en relación la población, fuera del mercado de trabajo por su avanzada edad, y la población potencialmente en edad de trabajar, al margen de las especificidades legales de cada país estableciendo la edad mínima y máxima para participar en el mercado de trabajo ligeramente diferentes a las anteriormente mencionadas. Los datos muestran la generalización de esta dependencia a nivel mundial y a futuro, aunque si bien hoy en día aún es un fenómeno más agudizado en las economías con niveles de renta más altas (tabla 5).

En algunos países europeos se han introducido en las últimas décadas el desarrollo del denominado cuarto pilar del Estado de Bienestar: las políticas de

dependencia[4], mientras que, en otros con una mayor tradición de la atención al Bienestar, era ya una política central.

Tabla 5
Ratio de dependencia[5]

	1950	1990	2015
WORLD	8,4	10,0	12,6
More developed regions	11,9	18,7	26,7
Less developed regions	6,6	7,3	9,7
Least developed countries	5,9	5,9	6,3
High-income countries	11,5	17,6	24,5
Middle-income countries	6,9	7,6	10,1
Low-income countries	5,6	5,9	6,3
AFRICA	5,8	6,1	6,3
ASIA	6,8	7,8	11,1
EUROPE	12,1	19,0	26,4
Spain	10,9	20,0	28,3
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN	6,3	8,0	11,4
NORTHERN AMERICA	12,7	18,7	22,5
OCEANIA	11,7	14,2	18,5

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas

Ante el incremento del porcentaje de personas mayores en los países es necesario plantearse ¿qué servicios especializados ha de prestar el Estado? y ¿cuáles son los ingresos de los que disponen para financiar su vida una vez fuera del mercado de trabajo? En ambos casos, la respuesta a estas preguntas es muy diferente según los países, existiendo un abismo entre la respuesta de los países con Estado de Bienestar y los que no tienen.

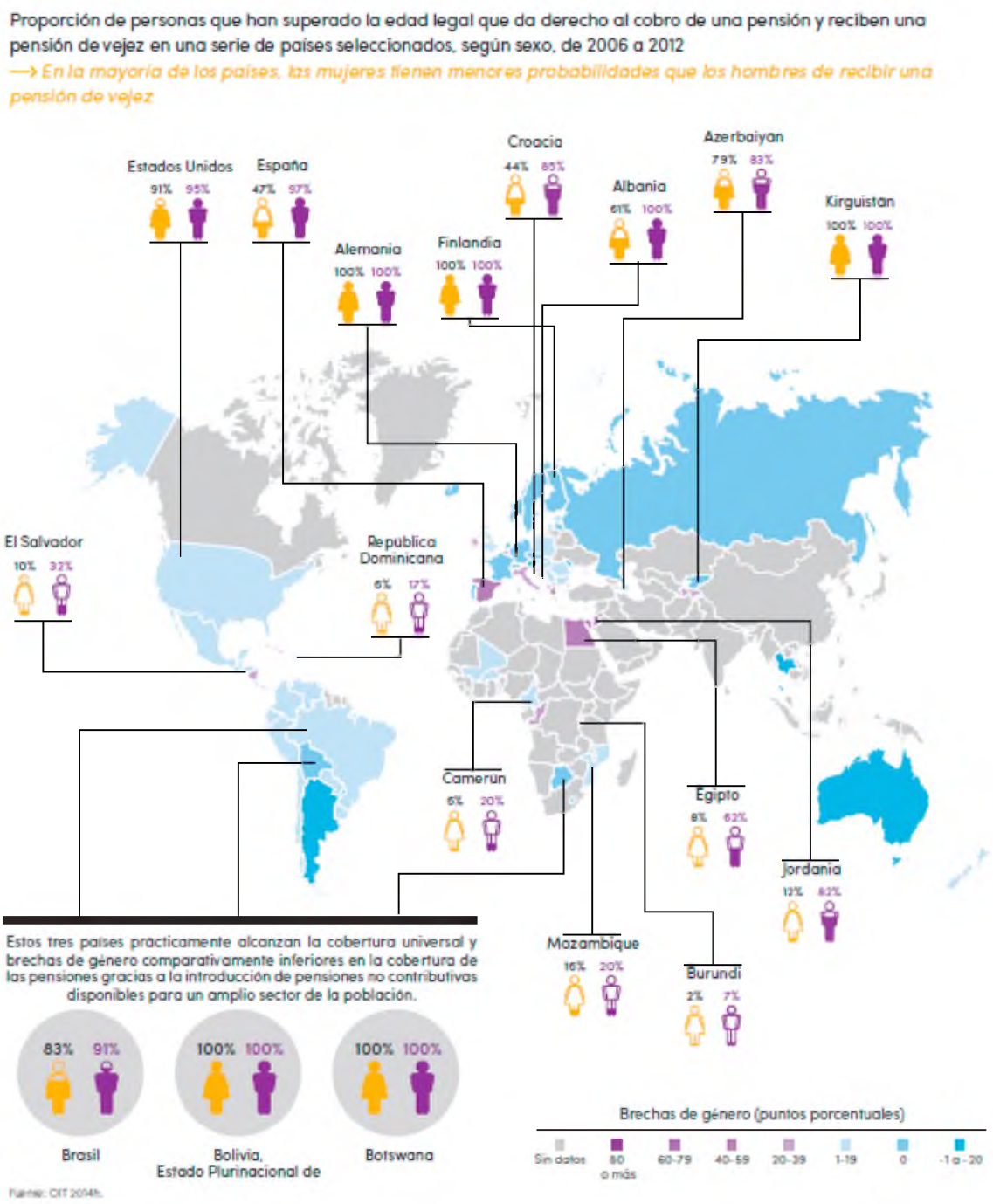
En relación con el primero de los aspectos, el Estado ha de adaptar sus políticas públicas cuando se produce un proceso de envejecimiento de la población. Entre ellos se pueden destacar, por ejemplo, la reorientación del gasto social, donde los servicios destinados a la población mayor (centros de día, residencias, geriatría, etc.) toman más importancia. Asimismo, las políticas de atracción de mano de obra migrante de edad joven, son otra de las alternativas posibles, que en este caso cuenta con un mayor debate político y desprende pasiones ideológicas a favor y en contra de la migración, como se ha anticipado.

[4] Por ejemplo, en España la atención a la dependencia se introduce en 2006 con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

[5] Nota: ratio of population aged 65+ per 100 population 15-64

Considerando el segundo de los aspectos, la salida del mercado de trabajo de la población mayor tiene dos fuertes implicaciones (recuadro 2). El primero de ellos se refiere a que la persona deja de ingresar un salario como compensación a su trabajo, así que requerirá otras fuentes de ingresos para sobrevivir, por ejemplo, una pensión (mapa 3).

Mapa 3
Porcentaje de personas que reciben una pensión de vejez

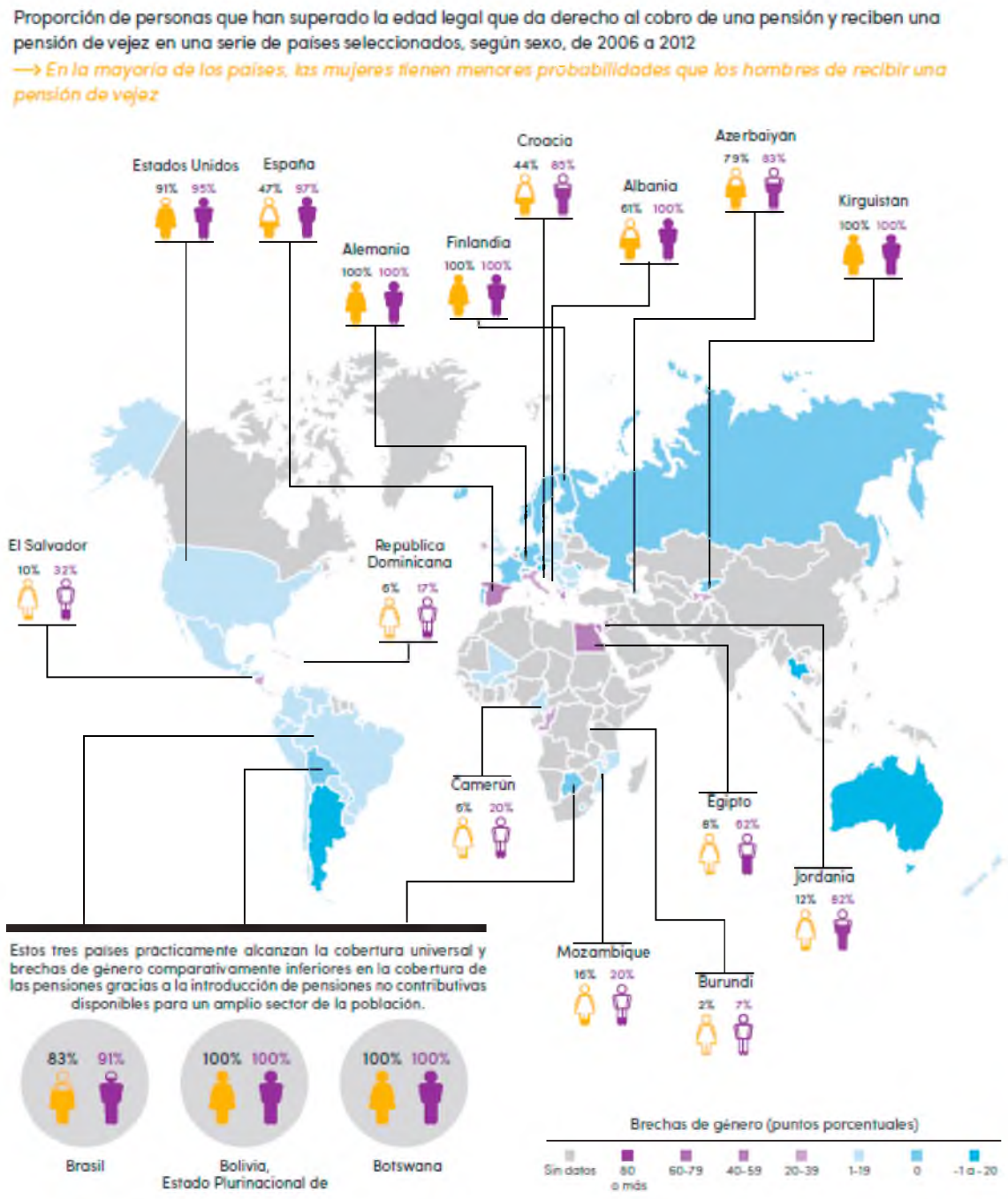


Fuente: OIT

Si además existe un sistema de reparto en la configuración de las pensiones, el segundo tema relevante es que el achatamiento de la pirámide de población introduce un serio problema en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensión, dado que se reduce de la recaudación fiscal, si no se altera presión impositiva (mapa 4).

Mapa 4

Porcentaje de personas que realizan aportaciones a un plan de pensión



Fuente: OIT

Las pensiones, sus modelos, su gestión y su orientación son y serán una de las políticas públicas a las que los Estados deberán atender, incluso en aquellos países que opten por modelos privados.

Recuadro 2
Sistemas de pensiones: modelo público versus privado

Existen dos modelos diferentes de pensiones: el modelo de reparto (público-solidario) y el modelo de capitalización (privado-individual).

El modelo de pensiones de reparto se caracteriza porque la población que se encuentra trabajando en un determinado momento financia esencialmente con sus cotizaciones a las pensiones que en ese mismo momento se están pagando. Este modelo se pone en peligro a medida que la pirámide de población se va achatando porque se reducen los aportadores de recursos al sistema (cotizaciones sociales de los trabajadores y trabajadoras) mientras que se incrementa el número de personas que reciben las pensiones (población jubilada). Algunos países financian (o complementan) sus pensiones con otro tipo de ingresos que no proceden de las cotizaciones de los trabajadores. Es el caso de Noruega, que utiliza los ingresos procedentes de las exportaciones de sus hidrocarburos.

Por otro lado, el modelo de pensiones de capitalización se basa en el ahorro individual de cada persona a lo largo de su vida laboral. Cada trabajador destina parte de sus ingresos -en muchos casos un porcentaje obligatorio establecido por ley- a un fondo de inversión, en el que debe decidir el nivel de riesgo y rentabilidad que desea. En el momento de jubilación, los recursos depositados en dichos fondos son destinados al pago de la jubilación personal, que tienen como límite los recursos (incrementados o aminorados por las inversiones en los mercados financieros) disponibles en los fondos individualizados. Entre las críticas que se realizan está la excesiva responsabilidad que se traslada a la ciudadanía, a la que casi se le suponen conocimientos para poder valorar decisiones sustanciales en el mercado financiero, así como el riesgo de que el ahorro se termine. Chile fue el primer país en poner en marcha el sistema de pensiones de capitalización en 1980, aunque si bien en enero de 2020 el presidente del gobierno ha anunciado su intención de cambiarlo como respuesta a las peticiones sociales, derivadas del estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019.

Video 4
La jubilación: ¿un rompecabezas para Europa?

Fuente: Euronews

3.3 Los movimientos migratorios

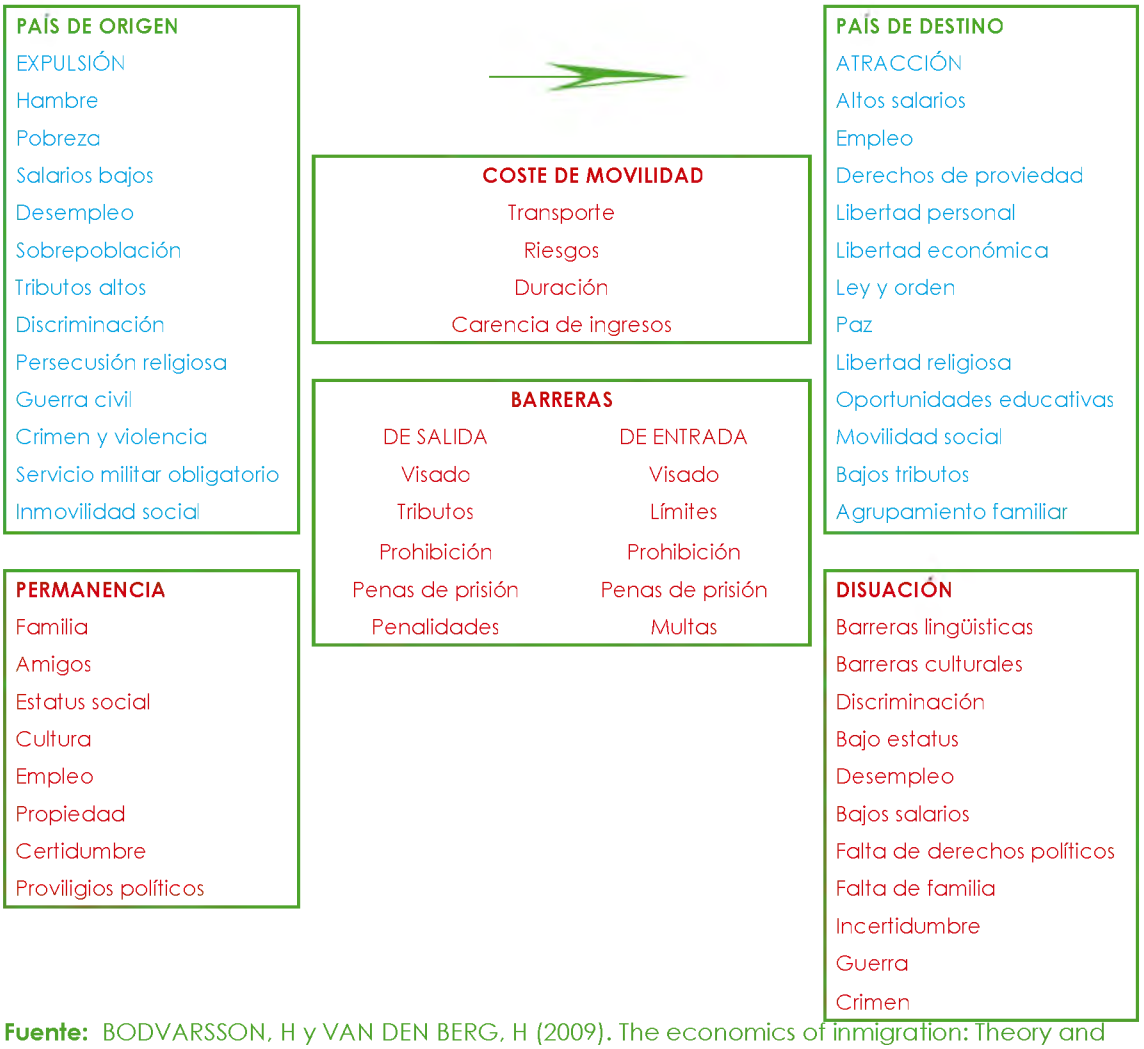
El estudio de los movimientos migratorios pone de manifiesto la mayor de las contradicciones de la globalización. Mientras sus defensores argumentan las bondades de la libre circulación de bienes, servicios y el capital, implementan políticas destinadas a limitar la libre circulación del trabajo, que no hay que olvidar que es también un factor productivo. De hecho, los movimientos migratorios internacionales son cuantitativamente limitados: el 3,5% de la población mundial reside o trabaja fuera de su país de origen, es decir es migrante, cifras muy inferiores a lo que supone el comercio internacional o los movimientos de capital en relación con PIB mundial. Además, esta cifra no ha crecido sustancialmente en las últimas décadas.

Mientras que al estudiar el proceso de urbanización se aludía a la importancia que tuvieron los movimientos de personas del campo a la ciudad, que fueron esencialmente nacionales, en este caso se van a analizar los movimientos transfronterizos de personas, es decir entre países.

La emigración no es un proceso sencillo y conlleva la consideración de elementos económicos, sociales y personales que terminan definiendo la decisión, que en última esfera se toma en el ámbito privado familiar. Además, hay

factores que juegan a favor y en contra de forma paralela, que se refieren tanto al país de origen como de destino así como al propio traslado, como se ve en el diagrama 3.

Diagrama 3
Determinantes de la emigración



Fuente: BODVARSSON, H y VAN DEN BERG, H (2009). The economics of inmigration: Theory and Policy. SPRINGER VERLAG, Berlin

Los desplazamientos transfronterizos de personas se pueden agrupar en diversos tipos: movimientos voluntarios, movimientos involuntarios y trata de personas, que evidentemente también es involuntaria además de ilegal y ética y moralmente reprochable. La utilidad de esta clasificación reside en que el derecho internacional establece disposiciones legales diferentes para cada una de ellas.

Los mecanismos legales de protección de los refugiados y de tráfico de personas tienen un elevado grado de ratificación, sin embargo, los instrumentos legales de protección a los trabajadores migrantes tienen un menor grado de

ratificación, como puede verse en la tabla 6. En ambos casos, los retos de futuro se centran en perseguir los posibles incumplimientos de los Convenios que se estén dando, así como en incrementar el número de países que los ratifiquen.

Tabla 6
Ratificación de instrumentos legales sobre migraciones internacionales

TABLE III.1: STATUS OF RATIFICATION OF INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS RELATED TO INTERNATIONAL MIGRATION [1]

Instrument	*Year of entry into force*	*Parties to international instruments*	
		Number	*Percentage*
Refugees			
1951 Convention relating to the Status of Refugees[2]	1954	144	75
1967 Protocol relating to the Status of Refugees[2]	1967	145	75
Migrant workers			
1949 ILO Convention concerning Migration for Employment (Revised 1949) (No. 97)	1952	49	26
1975 ILO Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (Supplementary Provisions) (No. 143)	1978	23	12
1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families	2003	47	24
2011 ILO Convention concerning Decent Work for Domestic Workers (No. 189)	2013	10	5
Smuggling and trafficking			
2000 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children[2]	2003	157	81
2000 Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air[2]	2004	137	71

Sources: United Nations Treaty Collection: see http://treaties.un.org (as of 1 December 2013) and NORMLEX Information System on International Labour Standards: see http://www.ilo.org/ (as of 1 December 2013).

Notes:

[1] Of Member States of the International Labour Organization (185) or the United Nations (193).

[2] Does not include ratifications by the Holy See or the European Union.

Si bien, como se ha anticipado el volumen de las migraciones está en torno al 3,5% de la población mundial, hay importantes diferencias entre regiones. En las áreas más desarrolladas, aproximadamente el 12% de su población procede de otros países. En el caso de América del Norte, la fuerte presencia de población migrante se explica, en gran parte, por la afluencia histórica de trabajadores mexicanos y centroamericanos y en el caso de los países europeos, los elevados volúmenes de población migrante responden a una cierta movilidad de los europeos en el interior del Espacio Schengen, aunque también hay una fuerte presencia, al menos en algunos países, de población extra-comunitaria. Si se desciende al detalle de los países las diferencias se incrementan notablemente, pudiendo destacar países donde más del 50% de su población es extranjera como, por ejemplo, muchos de los petro-estados del Golfo Pérsico o pequeños países como Singapur o Luxemburgo (tabla 7).

Tabla 7
Población migrante. Stock de población migrante sobre el total de población. En porcentaje

Major area, region, country or area of destination	International migrant stock as a percentage of the total population (both sexes)			
	1990	2000	2010	2017
WORLD	2,9	2,8	3,2	3,4
More developed regions	7,2	8,7	10,6	11,6
Less developed regions	1,7	1,4	1,6	1,8
High-income countries	7,7	9,6	12,6	14,1
Middle-income countries	1,7	1,4	1,3	1,4
Low-income countries	2,6	1,8	1,3	1,6
AFRICA	2,5	1,8	1,6	2
ASIA	1,5	1,3	1,6	1,8
EUROPE	6,8	7,7	9,6	10,5
Spain	2,1	4,1	13,4	12,8
LATIN AMERICA AN CARIBBEAN	1,6	1,3	1,4	1,5
NORTHERN AMERICA	9,8	12,9	14,9	16
OCEANIA	17,5	17,2	19,4	20,7

Fuente: Naciones Unidas

Los migrantes tienen como destino prioritario los países desarrollados, aunque si bien los movimientos intra-asiáticos derivados de las crecientes relaciones de sus sistemas productivos y la articulación de las cadenas globales de valor están haciendo que este continente sea cada vez más importante como destino de los migrantes, alcanzando un número similar de migrantes que Europa. Aunque con dimensiones menores, África ha visto crecer su importancia como destino de migrantes, resultado del incremento de los movimientos intrarregionales, como por ejemplo los flujos de migraciones de Nigeria a Ghana, atraídos por el crecimiento económico y la mayor estabilidad.

Si el análisis se hace desde el destino de los migrantes, se observa la importancia de Asia, que ha superado los 100 millones de personas que residen en otros países, seguido de Europa, donde el establecimiento del Espacio Schengen y la integración productiva facilita la movilidad de los trabajadores comunitarios y, en tercer lugar y con una importancia similar, América Latina y Africa. Algunos los circuitos migratorios más importantes son bien conocidos como México-Estados Unidos o Siria-Turquía y otros quizá no tanto como India-Emiratos Árabes, Rusia-Ucrania (y viceversa), Bangladesh-La India y Kazajistán-Rusia (y viceversa).

Un análisis conjunto desde la perspectiva de origen y destino de los migrantes permite observar que los movimientos transfronterizos de personas son, casi sin excepción, intrarregionales. Es decir, las personas de un continente se desplazan de forma mayoritaria a otros países de este mismo continente.

Para saber más

Se puede consultar estadísticas sobre movimientos migratorios, el International Migration Report de Naciones Unidas, el World migration report de la Organización Internacional de las Migraciones, glosario de migraciones, la ratificación de los Convenios Internacionales depositados en Naciones Unidas.

Los conflictos de Siria y Libia desencadenados tras las primaveras árabes (2010-2012) hicieron que crecieran los movimientos migratorios originados por conflictos, como ya sabía ocurrido a mediados de la década de los noventa con los conflictos de Los Grandes Lagos en África.

Más recientemente se está prestando atención a otro tipo de migraciones: las migraciones motivadas por los efectos del cambio climático (mapa 6). Este es un fenómeno complejo que, por lo general, interactúa con otras causas que impulsan los desplazamientos, como los motivos económicos, políticos o sociales. En muchos casos estas migraciones se dan al interior del país, es decir sin cruzar las fronteras.

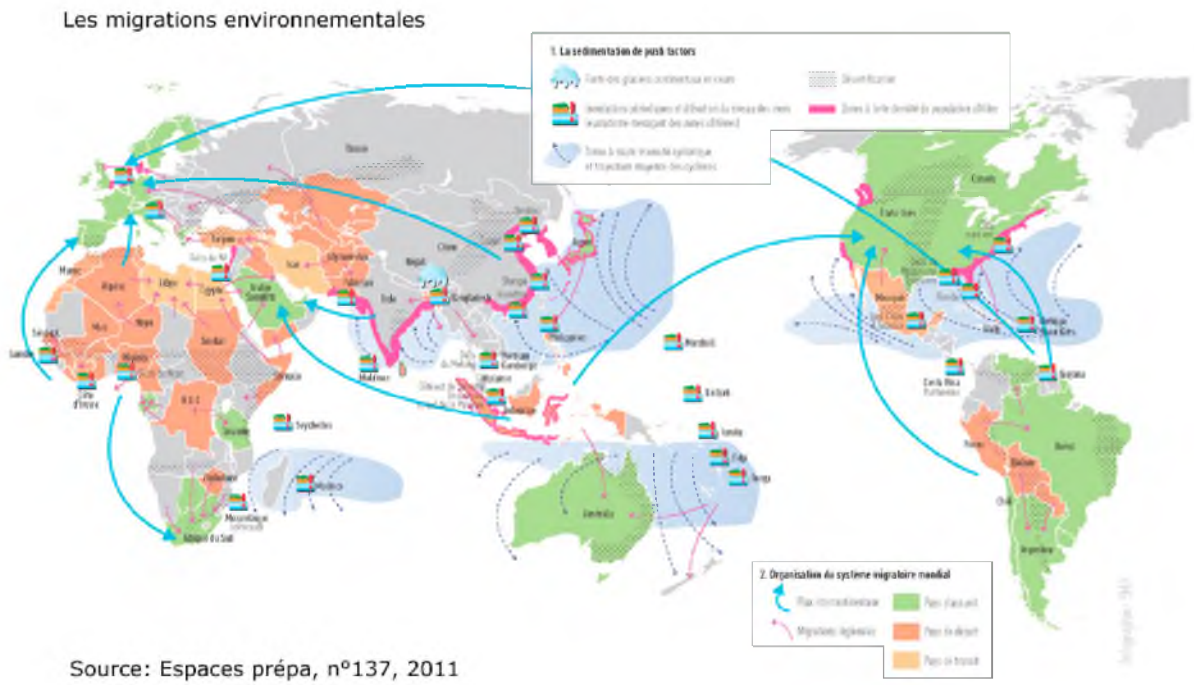
Los desplazados medioambientales se encuentran en una especie de vacío legal, dado que no pueden ampararse en la legislación internacional relativa a refugiados. Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la condición de refugiado se puede adquirir cuando "*una persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver*". Es decir, el amparo legal no se puede adquirir si el motivo que ocasiona el desplazamiento son las consecuencias del cambio climático.

En la actualidad existe un debate sobre la consideración legal de las migraciones medioambientales, no recogidas por la legislación internacional. Su inclusión como causa del desplazamiento forzoso en el Estatuto de los Refugiados exigiría una nueva ratificación del Convenio, por ser un cambio sustancial, con el riesgo de que se reduzca el número de países que lo podrían ratificar.

Otra opción es la creación de otro instrumento legal en el ámbito internacional para dar protección a los desplazados medioambientales. Algunas iniciativas desarrolladas hasta la actualidad han sido la iniciativa Nansen lanzada por los gobiernos de Noruega y Suiza en 2012, la Iniciativa de Kampala de 2012, como instrumento jurídico regional vinculante para afrontar el fenómeno, aunque si bien se refiere a los desplazamientos internos y no a los transfronterizos, la puesta en marcha del Task Force on Displacement y la Platform on Disaster Displacement, entre otras[6].

Como es bien conocido, los efectos del cambio climático son más severos en los países menos desarrollados, afectando particularmente a las mujeres, y es acá donde están produciendo más migraciones (OXFAM, 2017).

Mapa 6
Movimientos migratorios por causas medioambientales



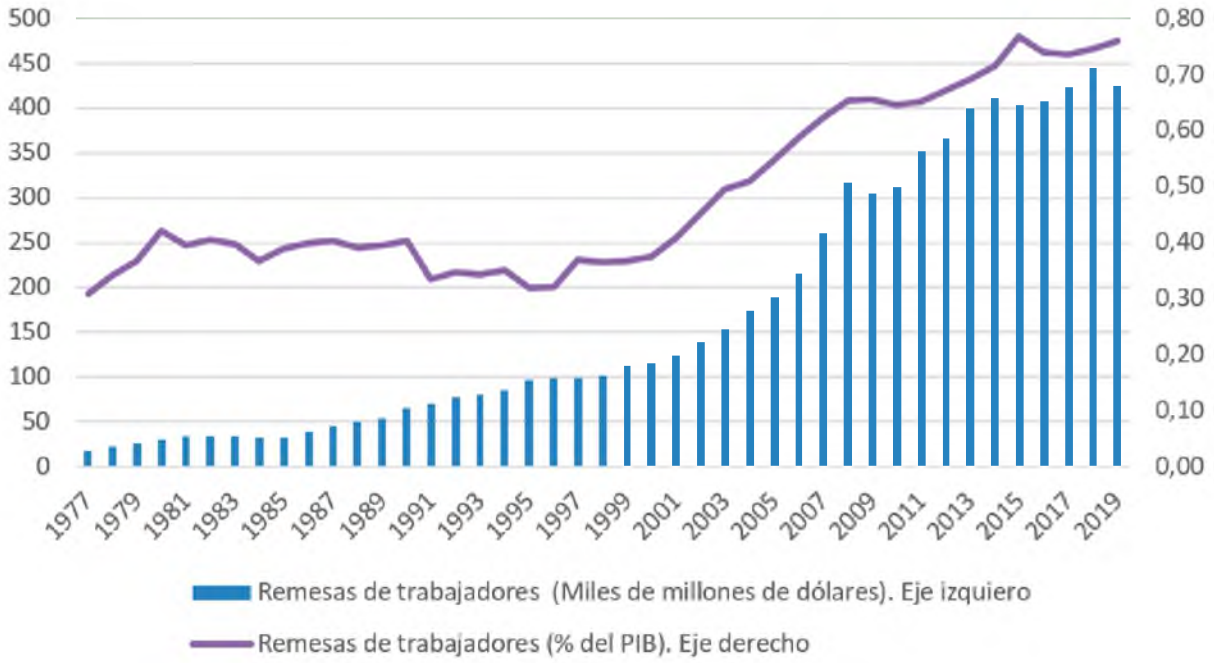
Los movimientos migratorios tienen su reflejo en las relaciones financieras internacionales, dado que los trabajadores migrantes suelen enviar transferencias corrientes a sus familiares que siguen residiendo en los países de origen, así es como se materializan las denominadas remesas de trabajadores. Estas han pasado de situarse aproximadamente en torno al 0,3% del PIB en el periodo 1980-1996 a comenzar una senda de crecimiento hasta suponer el 0,76% en 2019,

[6] Se puede consultar el documento Felipe Pérez, Beatriz (2018): Miaraciones climáticas: una aproximación al panorama actual. ECODES.

unos 424 mil millones de dólares (gráfico 5). Además, el impacto del COVID-19 será importante en términos de caídas de remesas, debido al fuerte deterioro que se está dando en el mercado de trabajo con carácter general.

Gráfico 5

Las remesas internacionales. 1977-2019. En miles de millones de dólares y en porcentaje sobre el PIB



Fuente: Banco Mundial

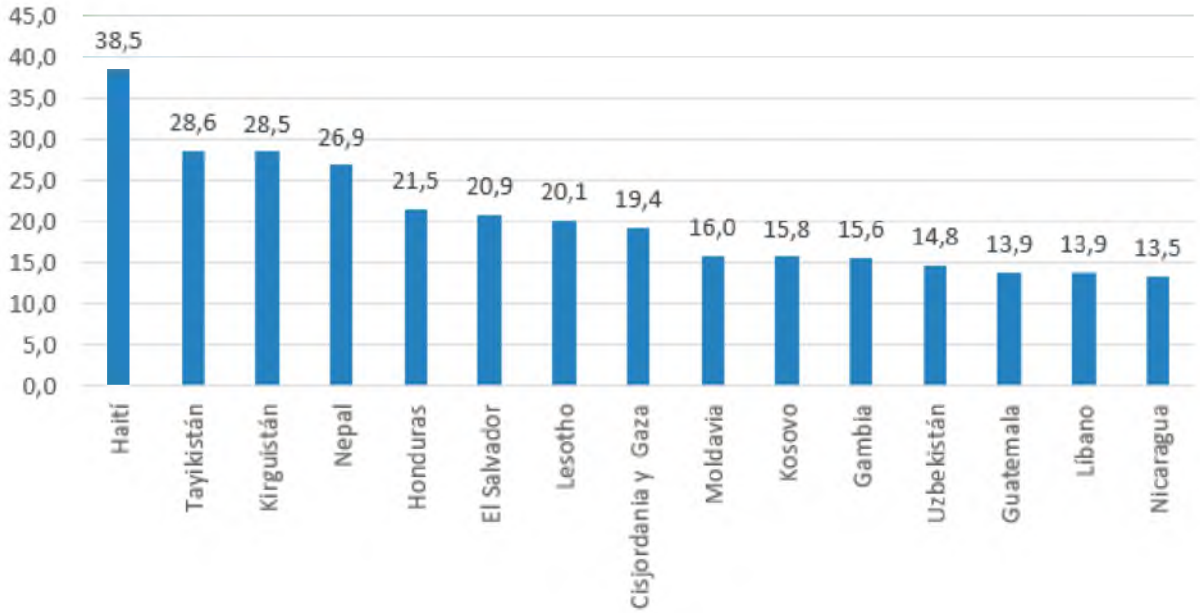
Las diferencias son muy pronunciadas entre países. En el gráfico 6 se puede observar cómo ciertas economías son fuertemente dependientes de los ingresos de las remesas, entre ellos la gran mayoría de los países centroamericanos, algunos de Asia Central, así como países con fuertes desplazados por conflictos. Estos niveles tan elevados de financiación a través de las remesas hacen sumamente vulnerables a las economías, dependiendo del ciclo económico de terceros países.

Como se ha mencionado con anterioridad, la gran excepción en la libertad de movimiento de bienes, servicios y factores productivos en el marco de la globalización se refiere al libre desplazamientos de personas (trabajadores). La gestión de los fronteras es competencia de los estados nacionales quienes tienen autonomía para fijar los controles de acceso y permanencia en cada país. Además, los gobiernos disponen de un conjunto amplio de instrumentos para regular el derecho de residencia y trabajo en sus territorios. Hay grandes diferencias entre países. Por ejemplo, algunos como la Unión Europea, Estados Unidos o Australia actuan como "santuarios" con rígidas políticas de perma-

nencia para los migrantes, basadas tanto en trabas legales como incluso físicas (muro de Estados Unidos-México, vallas de Ceuta y Melilla, etc.) (mapa 6). Algunos países de origen de migrantes han empezado a aplicar políticas de reciprocidad, exigiendo a europeos y/o americanos los mismos requisitos que se les exigen a ellos.

Gráfico 6

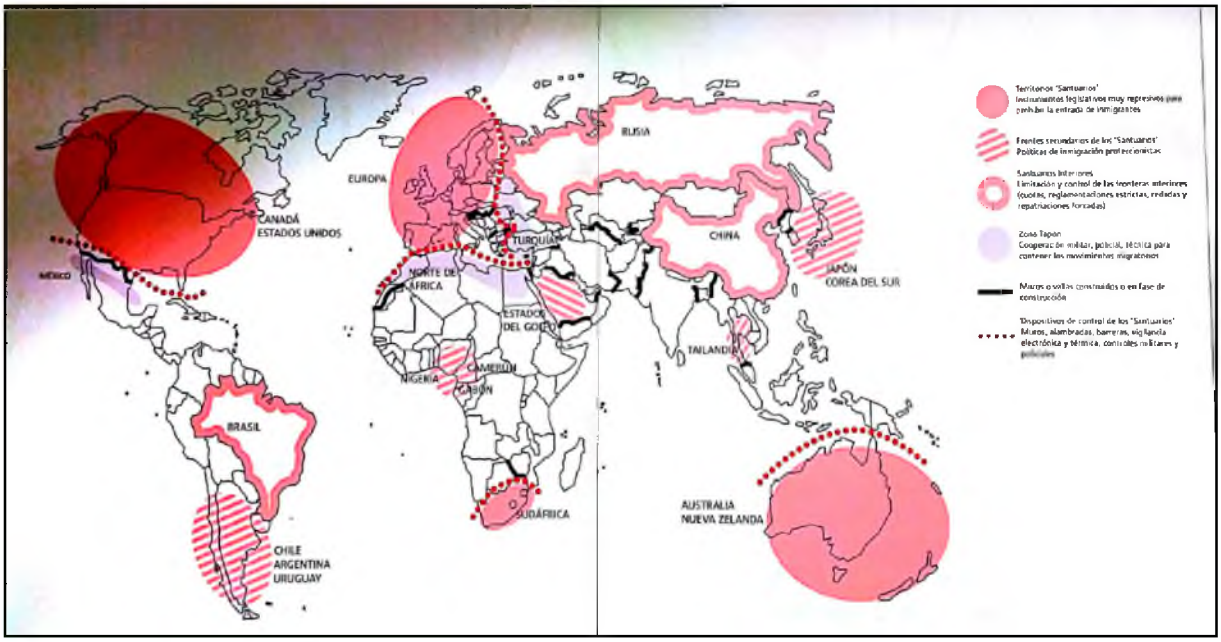
Las remesas internacionales. 2019. En porcentaje sobre el PIB



Fuente: Banco Mundial

De hecho, los muros de separación lejos de haberse desvanecido con la "caída del Muro de Berlín" en 1989 siguen proliferando en el mundo, como se puede ver en la tabla 8. Algunos de estos muros se han construído con la finalidad de frenar los flujos migratorios, como son esencialmente las barreras físicas en las que se encuentra involucrada la Unión Europea (Ceuta y Melilla), otros por disputas territoriales (Sáhara Occidental y Cisjordania) y algún otro para frenar actividades ilicitas como el terrorismo o el tráfico de drogas (Afganistán-Pakistán).

Mapa 6
Santuarios ante las migraciones



Fuente: Le Monde Diplomatic

Tabla 8
Muros de separación[7]

	Kilómetros	Años de construcción
Afganistán-Pakistán	2.600	
Ceuta	8	1996
China-Hong Kong	32	1960
Chipre	300	1963
Cisjodania	700	Apartir de 2002
Corea del Sur-Corea del Norte	250	1945
Egipto-Gaza	12	
Estados Unidos-México	3.200	A partir de 2006
Europa, respuesta a crisis refugiados 2015[8]		2015
India-Pakistán	750	
Irán-Pakistán	700	2007
Kuwait-Irak	190	1991
Melilla	12	1998
Sáhara Occidental	2700	A partir de 1987

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada

[7] Es solo una selección de algunas de las barreras físicas existentes hoy en día.
[8] Algunos de los tramos establecidos han sido: Bulgaria-Turquía, Grecia-Turquía, Calais (Francia), Macedonia-Grecia, Hungría-Serbia y Austria-Eslovenia.

Video 5
Valla de Melilla: la peligrosa frontera que separa la UE de África

Fuente: BBC

Recuadro 3
Las migraciones forzosas

Las migraciones internacionales forzosas incluyen a los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas y los retornados cuando se produce un cruce de frontera transnacional, adicionalmente pueden registrarse desplazamientos internos forzosos dentro de un país.

Según el Derecho Internacional, concretamente la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, se entiende por refugiados aquella persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

El solicitante de asilo es aquel que habiendo huido de su propio país busca refugio en otro país, solicita asilo, el derecho a ser reconocido como refugiado y recibe protección jurídica y asistencia material. Un solicitante de

asilo debe demostrar que su miedo a la persecución en su país de origen está bien fundado.

Apátrida es alguien que no es ciudadano de ningún país. La ciudadanía es el vínculo legal entre un Estado y un individuo, y permite ciertos derechos políticos, económicos, sociales y de otro tipo del individuo, así como las responsabilidades tanto del Estado como del ciudadano. Una persona puede convertirse en apátrida debido a una variedad de razones, incluyendo decisiones soberanas, legales, técnicas o administrativas. La Declaración Universal de Derechos Humanos subraya que "toda persona tiene derecho a una nacionalidad."

Video 6

UNHCR's global trends in forced displacement – 2018

Fuente: Video UNHCR. Foto de Ángeles Sánchez Díez

Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUR de Naciones Unidas

4. Conclusiones

Los retos demográficos son una creciente preocupación en la esfera nacional e internacional, máxime cuando se relacionan con la sostenibilidad medioambiental.

El incremento de la población, esencialmente en los países más altamente empobrecidos, el envejecimiento generalizado de la población, la conviven-

cia entre la concentración urbana y el despoblamiento del mundo rural unido a los movimientos migratorios son los grandes retos del siglo XXI.

Los teóricos de la demografía se han centrado en el estudio de las relaciones entre la población y la economía, así como los recursos, habiendo oscilado desde posiciones pesimistas en la corriente malthusiana y otras más optimistas, apoyadas en el rol de la tecnología para superar ciertos límites. La preocupación por la sostenibilidad ha introducido nuevos temas en el debate como por ejemplo el efecto del cambio climático sobre las migraciones o la dudosa sostenibilidad económica y medioambiental de las grandes urbes.

La segunda mitad del siglo XXI será testigo de estas grandes transformaciones, pero es ahora cuando han de afrontarse desde las políticas públicas para gestionar que sean sostenibles económica, social y medioambientalmente.

Bibliografía complementaria para el estudio

United Nations (2017): Integration Migration Report. United Nations

UNHCR (2019): Global trend. UNHCR. Video y datos. Refugees Report.

Portal de datos mundiales sobre la migración

Global Migration Data Analysis Center

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. Señala la respuesta correcta

a. Desde 1950 se viene registrando un proceso de urbanización, debido a los movimientos transfronterizos de personas desde los países rurales a los países desarrollados.

b. El crecimiento de la urbanización es más intenso en los países desarrollados, debido al apoyo de las Naciones Unidas a través de los ODS.

c. El proceso de urbanización registrado de forma intensa desde mitad del siglo XX responde las migraciones interiores del campo a la ciudad, por las mayores oportunidades laborales.

d. Todas las respuestas anteriores son ciertas.

2. Las proyecciones de población

a. Han cambiado a lo largo del tiempo y los expertos se han posicionado favor de proyecciones un crecimiento acelerado hasta mediados del siglo XXII.

b. Afirman que la población se estancará en torno a 2050-2070 como consecuencia de alcanzar la última fase de la transición demográfica en el conjunto de los países.

c. Estiman que la población seguirá creciendo a las mismas tasas que en la actualidad debido al fracaso de las políticas demográficas, esencialmente en los países más altamente empobrecidos.

d. Ninguna de las anteriores es cierta.

3. En la actualidad el problema que se plantea con los desplazados medioambientales es que

a. No hay cobertura legal internacional para cubrir sus necesidades.

b. Son esencialmente movimientos al interior de los países, por lo que la regulación internacional los excluye, al ocuparse solo de los que cruzan una frontera.

c. No hay consenso en torno a que este colectivo debe ser objeto de políticas de apoyo.

d. Se les aplica la regulación de la Convención de los Refugiados, pero con una cláusula que reduce las ayudas que reciben.

4. El sistema de pensiones de capitalización se caracteriza por

a. El ahorro individual de cada persona a lo largo de la vida laboral que recibe, con posibles modalidades, tras el momento de la jubilación.

b. Presupone conocimientos financieros al conjunto de la población.

c. Que en los países que están generalizados como mecanismo principal de pensiones, involucran a instituciones privadas (administradoras de pensiones) y dejan un papel subsidiario al Estado.

d. Todas las anteriores son ciertas.

5. Los movimientos migratorios internacionales

a. Tienen una importancia similar a los movimientos del capital, dado que ambos, trabajo y capital, son factores productivos que se muevan libremente en el marco de la globalización.

b. Los migrantes suponen en torno al 3,5% del total de la población mundial.

c. Se dan claramente entre países subdesarrollados (como origen) y países de alto nivel de desarrollo (como destino), siendo muy poco importante los movimientos que se dan intra-África o intra-Asia.

d. Tosas las anteriores son ciertas.

Preguntas de verdadero y falso

1. Uno de los riesgos de las megaciudades es que gran parte de ellas se encuentran en las zonas costeras, por lo que la subida del nivel del mar puede afectar a un conjunto muy amplio de personas.

2. El envejecimiento de la población es más severo en los países desarrollados, pero se está dando de una forma acelerada en los países en desarrollo.
3. Cualquier persona que venga desde un país pobre puede ser considerado automáticamente refugiado, si ha entrado de forma ilegal huyendo de la miseria.
4. Los desplazados por razones medioambientales son considerados refugiados y se les aplica el derecho internacional al respecto.
5. Las remesas son los pagos que realizan las empresas a los trabajadores de otros países como compensación por su fuerza laboral.

Bibliografía

Economistas sin fronteras (2020): Demografía: cambios en el modelo reproductivo, Dossier número 36.

Durán Romero, G. y Martín Urbano, P (2013): "Población y recursos" en Durán Romero, G. García de la Cruz, J.M. y Sánchez Díez, A. (2013): *Estructura Económica y Relaciones Internacionales.* Editorial Garceta. Madrid.

Felipe Pérez, Beatriz (2018): Migraciones climáticas: una aproximación al panorama actual. ECODES.

Le Monde Diplomatic: Atlas de las migraciones. UNED y Le Monde Diplomatic

OXFAM (2017). Desarraigados por el Cambio Climático. La necesidad de responder al aumento del riesgo de desplazamientos. Oxford: OXFAM G. B.

Van den Berg, H., & Bodvarsson, Ö. B. (2009). *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

LAS TRANSFORMACIONES DEL ESCENARIO ENERGÉTICO MUNDIAL

Ángeles Sánchez Díez
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

La producción, la distribución, el consumo y la acumulación no es posible sin la energía, que es un insumo imprescindible para el sostenimiento de la humanidad. De hecho, como posteriormente se verá, la intensidad energética ha ido creciendo desde la Prehistoria hasta la actualidad, como consecuencia de la sofisticación de las actividades económicas.

Las relaciones económicas internacionales no se pueden analizar sin el componente energético, analizando los cambios en los modelos energéticos, las tensiones entre países y regiones, la evolución de los precios, etc. De la misma forma que sería imposible entender la revolución industrial sin comprender el papel del carbón en la producción y la distribución, será imposible explicar el futuro inmediato de las transformaciones económicas sin vislumbrar la apuesta por la sostenibilidad.

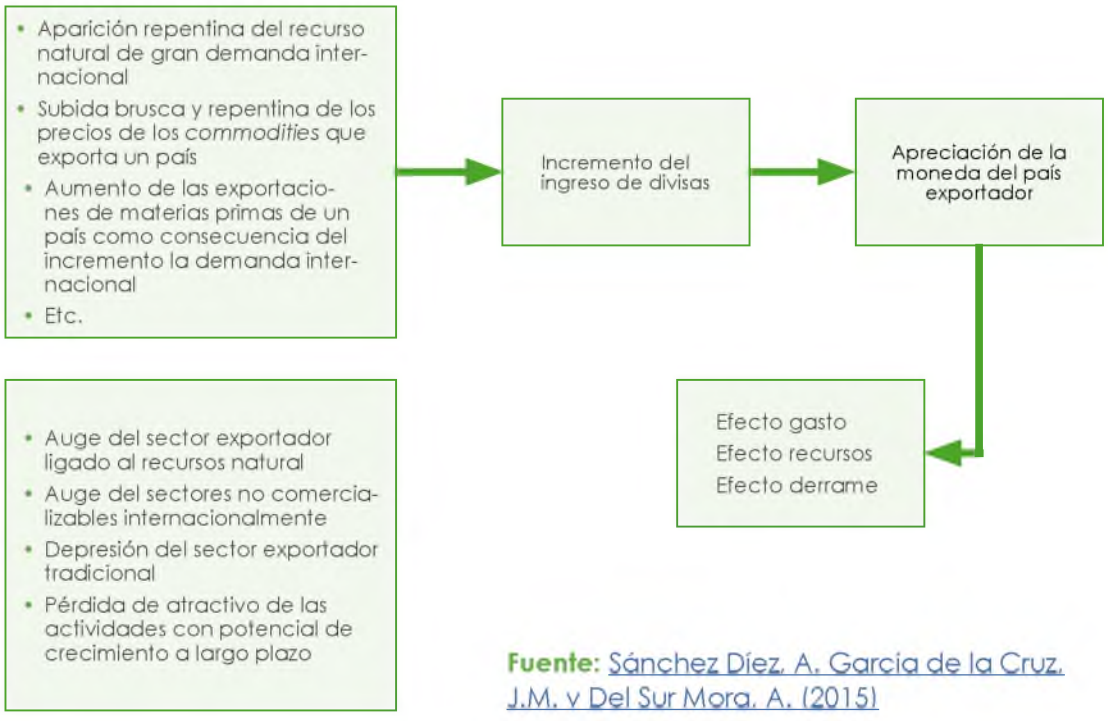
En este capítulo se abordarán algunas aproximaciones teóricas que relacionan el crecimiento, el desarrollo y los recursos naturales, con una atención particular a los insumos energéticos. Seguidamente se describe el panorama energético mundial y las principales transformaciones que están teniendo lugar. Posteriormente se abordan algunos de los retos actuales en el marco de la economía mundial, para finalizar con unas conclusiones y el concepto de seguridad energética.

2. Aproximaciones teóricas

La aproximación económica a la maldición de los recursos (recuadro 1) se aborda desde la denominada enfermedad holandesa, la cual puede originarse a partir de la llegada masiva de ingresos financieros procedentes del exterior, bien sea por la aparición repentina de un recurso natural de gran demanda internacional en el país (descubrimiento de yacimientos de gas, petróleo, minerales, etc.), la subida brusca y repentina de los precios de los *commodities* que exporta un país o el aumento de las exportaciones de materias primas de un país como consecuencia del incremento de la demanda internacional de dichos recursos. No obstante, aunque la enfermedad holandesa se vincula con la explotación de la industria extractiva, puede estar relacionada con ingresos del exterior procedentes de otras actividades como la inversión extranjera directa, las remesas o ayuda externa.

La enfermedad holandesa se observa cuando un incremento abrupto en el ingreso de divisas produce una apreciación real de la moneda nacional lo que termina generando un estancamiento en el crecimiento económico, siguiendo la dinámica recogida en el diagrama 1.

Diagrama 1
Secuencia de la enfermedad holandesa



Fuente: Sánchez Díez, A. García de la Cruz, J.M. y Del Sur Mora, A. (2015)

En conclusión, el sector exportador tradicional (agricultura o industria por lo general) se ve afectado negativamente por el auge del sector exportador dinámico (relacionado con la industria extractiva) debido a la apreciación de la moneda nacional y su impacto sobre el conjunto de la economía. Paralelamente, los sectores no exportadores –construcción, servicios comerciales, etc- se pueden ver beneficiados, registrando una expansión de la demanda Corden y Neary (1982).

Los efectos de la enfermedad holandesa se pueden clasificar de la siguiente forma[1]:

- El *efecto gasto*. La economía sufrirá una pérdida de competitividad como consecuencia de la apreciación real de la moneda nacional, registrando efectos negativos sobre el sector exportador tradicional. Se puede producir por dos motivos diferentes en función de cuál sea la política cambiaria. Si el tipo de cambio es fijo, la conversión de las divisas en moneda nacional incrementará la masa monetaria que repercutirá en una subida generalizada de los precios a través del aumento de la demanda. Esto es equivalente a una apreciación efectiva de la moneda. Si el tipo de cambio es flexible, se producirá una apreciación real de la moneda que terminará perjudicando de igual forma a la competitividad de las exportaciones del país, afectando negativamente a las ventas del sector exportador tradicional.

- El *efecto asignación de recursos* hace referencia a las repercusiones sobre la asignación de los factores productivos. La revalorización de un recurso exportable atraerá hacia su explotación nuevos recursos productivos –capital y trabajo- empleables en otros sectores. Igualmente se podrá producir un efecto desplazamiento desde otras actividades hacia la actividad exportadora, ahora más rentable. Como consecuencia de ello, habrá una retirada de factores productivos asignados a los sectores tradicionales y, seguramente, una reducción de su producción.

- El *efecto derrame* trata de explicar los efectos de la enfermedad holandesa sobre la especialización internacional, en tanto que ésta puede afectar a las posibilidades de diversificación de la producción y a la cualificación de los recursos humanos conducida por las mejores oportunidades de rendimiento en el sector exportador de la materia prima revalorizada. Es decir, la oportunidad de mayores ingresos a corto plazo desincentivará el crecimiento a largo plazo.

[1] Van Wijnbergen, 1984, 41-55, Krugman, 1987, 41-55, Sachs y Warner, 1999, Sachs y Warner 2001, 827-838, Torvik, 2001, 285-306 y Larsen, 2004.

En síntesis, se puede afirmar que una economía está afectada por la enfermedad holandesa cuando la entrada masiva de divisas por la exportación de un bien –por lo general de recursos naturales- produzca una apreciación de la moneda nacional que cause una pérdida de competitividad en los demás sectores de exportación y, en última instancia, la desarticulación productiva en otros sectores productivos, por lo general manufactureros o agrícolas tradicionales, lo que, a su vez, pueda afectar al crecimiento potencial a largo plazo.

Recuadro 1

El paradigma de la maldición de los recursos

En la literatura especializada, diversas teorías se han esgrimido para argumentar acerca de la posible correlación negativa entre explotación de recursos naturales, y crecimiento económico y desarrollo. Bajo el paraguas de la "teoría de la maldición de los recursos" (*resource curse theory*), se agrupan una serie de aportaciones que pretenden dar explicación a este fenómeno.

La coincidencia en muchos lugares de actividades de extracción masiva de minerales o hidrocarburos y situaciones de pobreza y de autoritarismo, y las relaciones entre unas y otras, es precisamente el punto de partida de muchos estudios académicos recientes.

Desde la economía política, encontramos la teoría del *rent-cycling* que argumenta que: a) la existencia de rentas externas elevadas desincentiva al gobierno para que dedique esfuerzos a la creación de riqueza y redistribución de la renta, orientando dichas rentas hacia el patronazgo, distorsionando la economía, deprimiendo la eficiencia en la inversión y causando finalmente un colapso en el crecimiento; b) la recuperación de un colapso de crecimiento se retarda debido a la inercia del *rent-cycling*; y c) los efectos negativos de una renta externa elevada son amplificados cuando (i) la mayor parte de la renta la reciben los gobiernos, (ii) éstos exhiben una ideología estatista, y (iii) existe diversidad étnica.

Otro enfoque, es el del "estado rentista" (*rentier state*). La abundancia de recursos naturales y su extracción y venta en los mercados internacionales parecía propiciar un tipo de funcionamiento del estado de carácter *rentista*, no basado en los impuestos sobre las actividades productivas de sus ciudadanos, sino en el acaparamiento de una parte de la riqueza acumulada bajo el suelo. El estado, al no depender fiscalmente de los impuestos sobre sus ciudadanos, tiende a romper el contrato social entre ciudadanía y estado, reforzando el autoritarismo y aparcando políticas desarrollistas y medidas redistributivas. Esta estructura económica va a propiciar el desarrollo de unas

dinámicas económicas, políticas y sociales específicas, donde el enriquecimiento personal y el mantenimiento en el poder de las élites en el gobierno prevalecerán sobre otros objetivos políticos, como el bienestar de la población en su conjunto. La idea de *estado rentista* se ha utilizado, más allá de su origen en el caso del petróleo de Irán, para explicar otras situaciones, así como los efectos de otros recursos, incluida la proveniente de la cooperación internacional al desarrollo.

Asimismo, otros estudios abordan la relación con los conflictos armados, desde la perspectiva de la economía política de la guerra. La continuidad en los años 90 de guerras como las de Angola o Colombia y el surgimiento de otras nuevas en África Occidental y Central y en el Golfo Pérsico obligaron a revisar las explicaciones fundamentalmente políticas o geoestratégicas de las mismas, y analizar el papel que en su mantenimiento o explosión cumplían la extracción y venta del petróleo, los diamantes o la tantalita entre otros. La extracción de recursos minerales aumentaría la probabilidad de generación y persistencia de los conflictos violentos a través del comportamiento predatorio de políticos y guerrilleros, que verían en el conflicto armado un modo de acceso a mercados y recursos, que en situaciones de paz y pobreza no tendrían. Por otra parte, la tentación de reclamar la independencia política por parte de las élites de las regiones ricas en minerales es otro factor que aumenta el riesgo de conflictos armados. En esta línea se situaban las reivindicaciones de la provincia de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia.

Fuente: Extracto de Sánchez Díez, A. y Colom Jaén, A. (2011): La industria extractiva a romper con la maldición de los recursos, en García de la Cruz, J.M. Durán Romero, G. y Sánchez Díez, A: La economía mundial en transformación, Paraninfo, Madrid

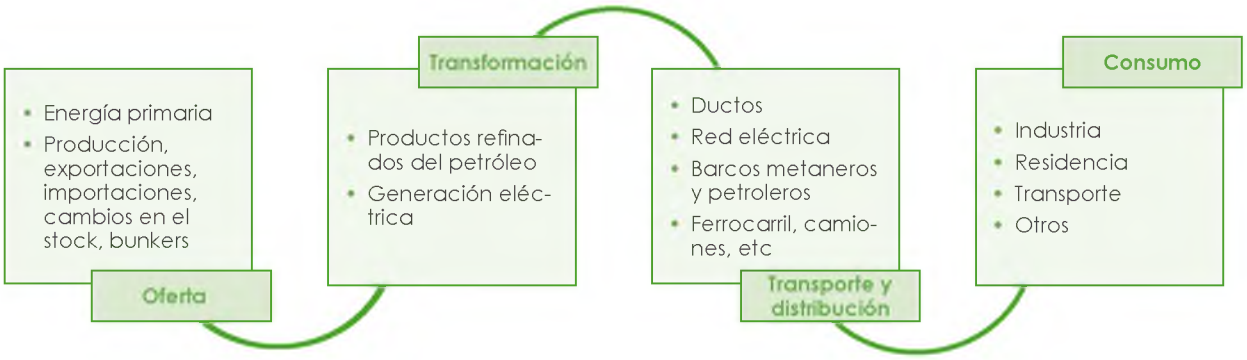
No obstante, la enfermedad holandesa no es una maldición inevitable ligada a la abundancia de recursos naturales. El papel de las políticas públicas -monetaria, fiscal y de desarrollo productivo- es determinante, como lo muestran Noruega o Botswana. La abundancia de recursos puede y debe ser una oportunidad para obtener ingresos que permitan financiar, en un marco de estabilidad, el bienestar de la población de un país, así como de las generaciones venideras, en tanto que existe una corresponsabilidad con estas particularmente cuando las rentas vienen de recursos no renovables, como por ejemplo los hidrocarburos y los minerales. Que los resultados sean unos u otros dependerá de la política económica y de la capacidad de administrar la llegada masiva de divisas para que no afecte ni al tipo de cambio ni a la inflación.

3. El panorama energético mundial

La cadena productiva energética presenta una serie de particularidades que se muestran en el diagrama 2. La materia prima se encuentra disponible en la naturaleza (carbón, petróleo, gas natural, sol, agua, etc) configurando la

denominada energía primaria. Estos recursos se pueden consumir internamente, exportar o acumular, lo que definirá un punto de partida esencial para la denominada geoestrategia de la energía. Así, por ejemplo, tenemos países productores que además tienen excedentes para exportar, como es el caso de los países del Golfo Pérsico con los hidrocarburos, o por el contrario, países que pese a que son productores necesitan importar para cubrir las necesidades de su mercado interno como, por ejemplo, Estados Unidos respecto del petróleo.

Diagrama 2
Cadena energética



Fuente: Elaboración propia

Los insumos energéticos han de ser transformados para poder tener un uso en el sistema productivo. Por ejemplo, el petróleo se refina para obtener la gasolina, plásticos, telas sintéticas y otros muchos derivados. Se debe prestar una atención particular a la energía eléctrica, dado que es energía secundaria, es decir, no está disponible en la naturaleza y se genera a partir de otros insumos energéticos: la energía eléctrica térmica generada a partir de gas, petróleo o carbón, la energía hidroeléctrica a partir de los saltos de agua, la energía eléctrica con origen nuclear, solar, eólica, etc..

Otra de las características de la cadena energética es la lejanía que existe entre los puntos de oferta y demanda[2], esencialmente en relación con los hidrocarburos, que hace del transporte una actividad determinante que tiene múltiples y complejas derivaciones geoestratégicas. Las redes de ductos (oleoductos y gasoductos), el transporte marítimo (buques metaneros y petroleros) así como las plantas de gas LNG se convierten en elementos claves para acercar la oferta a la demanda en el escenario internacional. Además, el transporte lleva aparejado una serie de pérdidas que hay que valorar.

[2] La gran mayoría de la oferta de hidrocarburos se localiza en el golfo Pérsico y Rusia mientras que la demanda es mayor en Estados Unidos y Europa.

Finalmente, en el consumo se puede diferenciar el consumo industrial, residencial o de transporte, que en la mayoría de los países se enfrentan a diferentes estructuras y formas de funcionar de los mercados.

3.1. Matriz energética mundial

A lo largo de la historia se han ido incrementando las necesidades energéticas. El consumo per cápita en la prehistoria, con el inicio de la utilización del fuego por parte de los seres humanos, se estima en 50 vatios. Sin embargo, con la domesticación de los animales y el comienzo de la agricultura se incrementó hasta alcanzar los 300 vatios. Hubo que esperar al siglo XIX para observar un nuevo salto significativo en el consumo energético, dado que, con el inicio de la utilización del carbón para alimentar las máquinas de vapor, el consumo per cápita se incrementó a 850 vatios, y posteriormente con la aparición del petróleo y los motores de combustión, a un consumo promedio de 1.370 vatios por persona. No obstante, comenzaron a registrarse enormes diferencias entre las sociedades avanzadas y el resto, en tanto que en las primeras el consumo podía llegar a 6.500 vatios. Hoy en día el consumo per cápita promedio está en 2.560 vatios, aunque alcanza los 10.000 vatios en Estados Unidos (Prieto, 2017).

Desde 1973 hasta la actualidad se ha producido un fuerte incremento en el consumo energético pasando de 6.101 millones de toneladas equivalentes de petróleo (TPE[3]) a 13.761 millones de TPE en 2016 (IEA, 2018), reflejo de los cambios en el sistema productivo y de consumo a nivel mundial (tabla 1).

Tabla 1
Oferta primaria. En porcentaje

	1973	2016
Petróleo	46,2	31,9
Carbón	24,5	27,1
Gas Natural	16	22,1
Nuclear	0,9	4,9
Hidro	1,8	2,5
Biodiesel	10,5	9,8
Otros	0,1	1,7

Fuente: IEA

El petróleo sigue siendo el principal insumo energético a nivel mundial, aunque ha registrado una pérdida de importancia relativa pasando del 46,2% en 1973

[3] La tonelada equivalente de petróleo es una unidad de medida de la energía que equivale al rendimiento de una tonelada de petróleo definida como como 10^7 kcal (41,868 GJ).

al 31,9% en 2016. Se utiliza esencialmente para el transporte, si bien en los últimos años se están realizando grandes esfuerzos por reducir dicho consumo; bien a través de las políticas desincentivadoras de la utilización del vehículo particular o bien a través de la apuesta por el coche eléctrico. No obstante, no hay que olvidar que ambas tendencias son exclusivas de países con altos niveles de desarrollo, y no consiguen compensar la expansión de la utilización de los vehículos privados de gasolina o diésel que se está dando en los países emergentes, donde además la flota de vehículos es vieja, muy contaminante y no existe una alternativa real de transporte público.

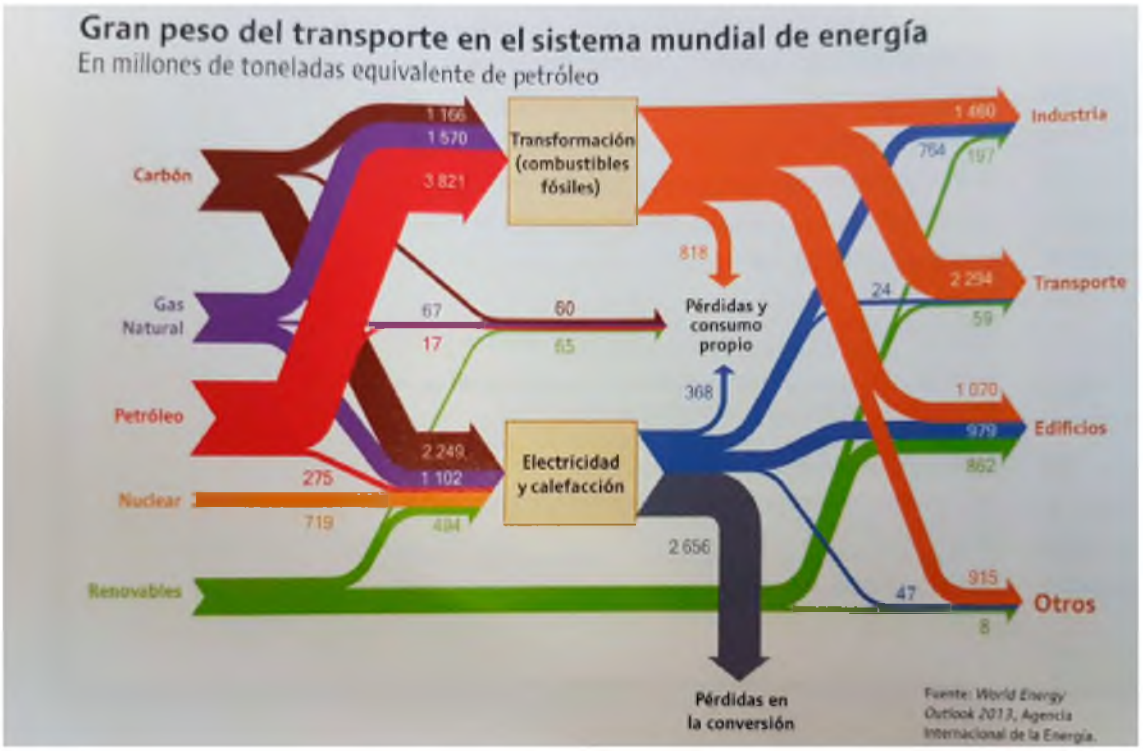
En segundo lugar, se encuentra el carbón, que de forma inversa ha ganado importancia relativa pasando del 24,5% al 27,1% en el mismo periodo. Esta tendencia es contraria a los esfuerzos internacionales por la sostenibilidad y la reducción de los gases invernadero, en tanto que el carbón es uno de los insumos más contaminantes. El crecimiento del consumo en términos absolutos y relativos del carbón se explica, en parte, por su utilización en la industria de China y otros países emergentes, muy superiores a los esfuerzos realizados por la UE para la eliminación del consumo de carbón.

En tercer lugar, se encuentra el gas natural, insumo energético que más ha visto crecer su importancia relativa, pasando del 16% al 22,1% en el periodo estudiado. En las últimas décadas la aparición de nuevos desarrollos tecnológicos -las centrales de ciclo combinado- para la producción de la energía eléctrica ha permitido el crecimiento del consumo del gas. Asimismo, el gas natural se ha extendido como insumo energético residencial, pero exclusivamente en zonas urbanas de países de alta renta, debido al elevado coste de la infraestructura necesaria para llevar el gas a cada uno de los hogares. Al gas natural se le atribuyen características menos contaminantes que al petróleo, aunque no hay que olvidar que es un recurso no renovable.

Finalmente, frente a estos recursos energéticos predominantes, se encuentran otros que en términos absolutos presentan una menor importancia y que se utilizan para la generación eléctrica, como son la nuclear, la hidro y otras energías renovables. Las energías renovables se sitúan en torno al 10%, aunque con grandes diferencias si se hace un análisis por regiones o países.

Por lo tanto, como se observa en el diagrama 3, la oferta energética primaria (petróleo, carbón, gas natural, nuclear y renovables) se transforman para poder ser utilizada en la industria, transporte, residencias y otros usos, con un determinado coste derivado de las pérdidas y consumo propio en el proceso de transformación.

Diagrama 3
Cadena energética a nivel mundial



Fuente: IEA

Como se ha anticipado, la producción de la electricidad requiere de otros insumos energéticos, es decir es energía secundaria. En la actualidad, el carbón sigue siendo el recurso utilizado de forma principal para la generación eléctrica, habiendo mantenido su importancia desde 1973. Pese a la descarbonización realizada en determinadas zonas del planeta, como por ejemplo la Unión Europea, la mayor demanda de electricidad de los países emergentes se ha alimentado esencialmente con generación térmica a partir de carbón. A nivel internacional, las presiones medioambientales se dirigen en gran medida a los países que aún tienen en su matriz energética una elevada dependencia del carbón, como China.

Desde 1973 se ha dado una fuerte transformación en la generación eléctrica, reduciendo de forma drástica el consumo de petróleo a favor del gas natural, la energía nuclear y la energía renovable, aunque estas últimas siguen suponiendo un porcentaje muy bajo (8% en 2016) (tabla 2). Es importante, señalar que la generación nuclear ha sido muy importante desde 1973 y, es más, el último gran accidente (Fukusima, 2011) no ha tenido un impacto en la reducción de la utilización de la energía nuclear a nivel mundial ni en los principales países con orientación nuclear como Francia, Ucrania o Rusia, aunque sí en Japón. Hay algunos países que están reforzando su apuesta por la energía nuclear, entre los que se pueden destacar los países del Grupo de Visegrado

(Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia). No obstante, las diferencias entre las matrices energéticas de los países son enormes, existiendo países abastecidos por energía nuclear como Francia, otros especializados en la generación hidráulica como Noruega o térmica a partir del carbón como China.

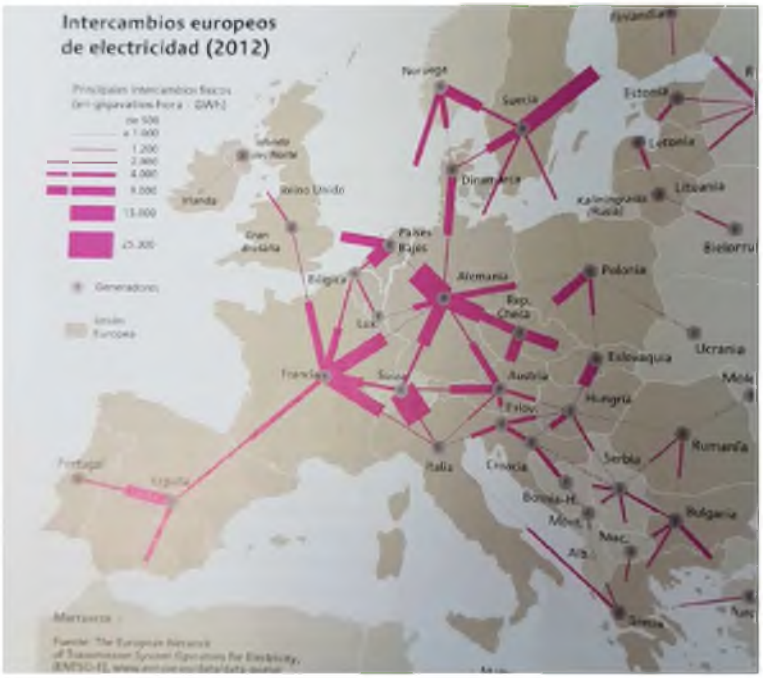
Tabla 2
Generación de electricidad, en porcentaje sobre el total

	1973	2016
Carbón	38,3	38,4
Gas Natural	12,1	23,2
Hidro	20,9	16,3
Nuclear	3,3	10,4
Otras renovables	0,9	8
Petróleo	24,8	3,7

Fuente: IEA

La electricidad presenta la particularidad del transporte, dado que se produce en el mismo momento que se consume. El transporte, vía la red de alta tensión, tiene un elevado nivel de pérdida y además las interconexiones entre países son muy escasas, incluso en mercados altamente integrados como puede ser el europeo (mapa 1).

Mapa 1
Interconexiones eléctricas



Fuente: Le Monde Diplomatique

Para saber más

Para ampliar la información estadística se puede consultar Data and statistics y el World Energy Outlook de la Agencia Internacional de Energía.

Finalmente hay que mostrar que, si se analizan cada uno de los recursos energéticos, se pueden encontrar diversos perfiles de países:

- Países grandes productores y grandes exportadores a nivel mundial, como la gran mayoría de los países del Golfo Pérsico en relación con los hidrocarburos.
- Países grandes productores pero que a la vez son importadores dado que la producción no es suficiente para el abastecimiento del mercado nacional, como Estados Unidos en relación con el petróleo o China con el carbón.
- Los países netamente importadores de insumos energéticos, entre los cuales está España. Esto se traduce en diferentes estratégicas nacionales en el escenario internacional.

3.2. el precio del petróleo

El precio del petróleo tiene una fuerte relación con los ciclos económicos. Como es bien conocido la abrupta subida de su precio en 1973 y posteriormente en 1979, fue el detonante de una de las mayores crisis del siglo XX, tras la iniciada en 1929 con el crack de la bolsa de Nueva York. Por eso mismo, el precio del petróleo va más allá de la propia evolución y tendencias de los mercados energéticos.

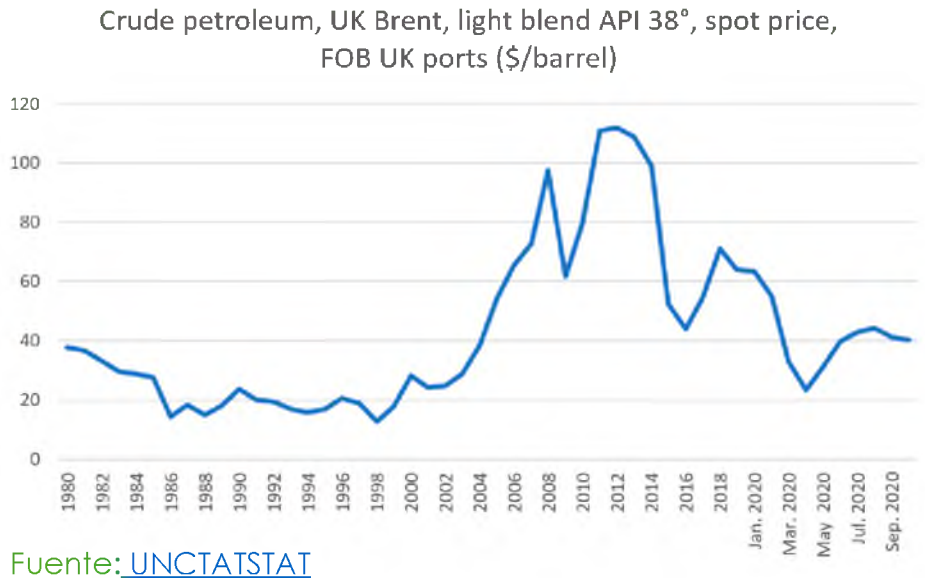
Como se observa en el gráfico 1, en la primera mitad de los años 2000, el precio del crudo[4] subió de forma muy notable, con una fuerte caída en el bienio 2009-2010, producto de la gran recesión mundial, aunque rápidamente se recuperó, alcanzando precios históricos máximos. De hecho, estos elevados precios hicieron rentables las explotaciones con mayores costes de producción, como el petróleo no convencional (*shale oil*) de los Estados Unidos y los yacimientos *off shore* de aguas profundas.

El precio del petróleo ha estado siempre muy influido, cuando no controlado, por la Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) liderado por

[4] En el mercado internacional hay diferentes precios del petróleo. Los dos más importantes son: el West Texas Intermediate, que es precio de referencia en EE. UU y se refiere al crudo de Texas y Oklahoma y el precio Brent, utilizado en Europa, referido al crudo del Mar del Norte.

Arabia Saudí. A partir de 2014 el precio cae drásticamente, entre otras razones, por la decisión de la OPEC de incrementar su producción para bajar los precios y así poder desplazar a los países con mayores costes de producción. La pandemia del COVID-19 ha ocasionado una de las mayores caídas del precio del crudo registrada en las últimas décadas, situando el precio en niveles de finales del siglo XX y que incluso llevó a que cotizaciones de futuros a cifras negativas del precio del barril en Estados Unidos durante algunos días en Estados Unidos, por los problemas de almacenamiento.

Gráfico 1
Precio del petróleo. 1980-octubre 2020. Dólares por barril



Fuente: UNCTATSTAT

4. Tendencias y retos de futuro

El escenario internacional está cambiando de forma muy rápida, y algunas de las tendencias y retos actuales son:

- El incremento de la oferta, con nuevos descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos tradicionales, la mayor accesibilidad a los recursos del Ártico a medio plazo y la explotación de los hidrocarburos no convencionales.
- El cambio en la matriz energética ante presiones medioambientales, donde se mantiene el debate abierto sobre la energía nuclear y la viabilidad de la energía renovable, así como la necesaria reducción de las emisiones de gases invernadero ligados a la energía.
- La mayor preocupación por la pobreza energética, en las diferentes concepciones que toma en los países en desarrollo y desarrollados.

- El mantenimiento de la inestabilidad que se deriva de las fluctuaciones de los precios, esencialmente del petróleo, y de los conflictos en las zonas de producción y tránsito.

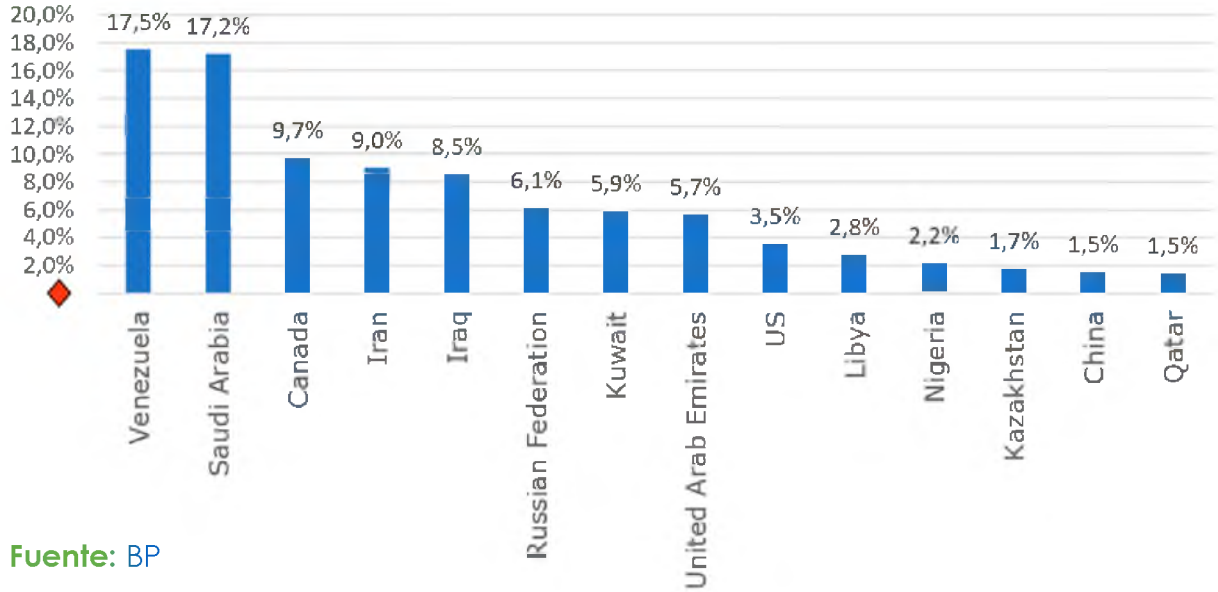
A continuación, se abordan dichos temas.

4.1. Nuevos yacimientos, incremento de las reservas de hidrocarburos, acceso al Ártico e hidrocarburos no convencionales

En la última década se han descubierto nuevos yacimientos de hidrocarburos (Venezuela, Brasil, Sudáfrica, Irán, Mozambique, etc.) que han transformado el escenario internacional, registrándose un importante incremento de las reservas probadas que han pasado de 683 miles de millones de barriles de petróleo en 1980 a 1.730 miles de millones en 2018, ubicadas en esencialmente los países de la OPEC, destacando Arabia Saudí y Venezuela (gráfico 2).

Se observa, que muchos de los países donde se encuentran las reservas tienen problemas serios de estabilidad política y económica. Así mismo, el descubrimiento de nuevos yacimientos puede transformar el contexto de las economías donde se hallan, en tanto que aparece la posibilidad de reorientar su especialización económica hacia la explotación de los recursos naturales, con las oportunidades y riesgos que ello supone. Dos ejemplos claros de pequeñas economías que se ha transformado, en sentidos contrarios, como consecuencia del descubrimiento del petróleo han sido Guinea Ecuatorial y Ghana. El primero de ellos ha reforzado las relaciones clientelares en torno al poder, mientras que en el segundo se están esforzando por mantener niveles elevados de transparencia de la información y reparto de beneficios aproximándose a modelos exitosos y de referencia en la gestión de los recursos naturales (recuadro 2).

Gráfico 2
Reservas probadas de petróleo. 2018. En porcentaje sobre el total



Fuente: BP

Recuadro 2

La maldición de los recursos y los nuevos países exportadores de petróleo: ¿Ghana como posible caso de referencia para los pequeños países en desarrollo?

Ghana descubrió hidrocarburos *offshore* en 2011 en la zona costera del oeste del país (Greater Jubilee Field, TEN Field y Sankofa Gye-Nyame, Cuenca del Tano) en las aguas territoriales de Takoradi-Secondi. Además estos hallazgos coincidieron con un nuevo repunte de los precios del petróleo. Estos primeros descubrimientos ocasionaron el inicio de un conflicto por la delimitación de la frontera marítima entre Ghana y Costa de Marfil, que finalmente fue cerrado a favor del primero según la sentencia del Tribunal Internacional de Derecho del Mar en 2017. En la actualidad se están realizando nuevas prospecciones en la zona este del país (hacia la frontera con Togo), en las cuencas de Saltpond, Accra-Keta y Volta. Cuantitativamente los hallazgos no son muy importantes y además no han respondido a las expectativas abiertas en 2011. En la actualidad la producción aproximada de petróleo se sitúa en torno a los 150.000 barriles por día con unas reservas de 660 millones de barriles (puesto 41°).

Hay un cierto reconocimiento de que Ghana se ha esforzado en explotar sus recursos petroleros de forma transparente y buscando impactos positivos para su economía y su población. No obstante, el debate en torno a diversos asuntos está servido, dado que, por lo general, son más los esfuerzos realizados en cómo extraer los recursos que en qué hacer después con ellos y las rentas que generan.

Uno de los asuntos más relevantes es la articulación de cadenas de valor en torno a la industria del petróleo y del gas, de forma que se produzcan encadenamientos productivos con el tejido económico nacional. Con el fin de favorecer dichos encadenamientos y el efecto arrastre de la explotación del petróleo en la actividad económica nacional, se aprobó la Ley 2204 de 2013 de contenido local. También existe un debate en torno a esto que oscila entre dos extremos: aquellos que afirman que de facto solo se considera el contenido local para servicios de bajo valor añadido (catering, por ejemplo) y aquellos que defienden que la legislación limita las posibilidades de desarrollo de la industria, debido a que en ocasiones la economía nacional no puede suministrar los bienes y servicios altamente especializados [...]

De igual forma, hay un amplio debate sobre el impacto de la explotación *offshore* sobre la pesca, con estudios particulares para el colectivo de las mujeres, quienes son más vulnerables a los cambios que se están registrando. El tráfico de barcos de gran calado está afectando negativamente a los bancos de pesca y las zonas de exclusión de pesca por motivos de seguridad reducen el área donde ejercer la pesca. Asimismo, se está incrementando las capturas ilegales con redes no permitidas, uso de dinamita, etc. A ello hay que sumar los impactos medioambientales.

Otro debate se refiere al reparto de las rentas entre regiones, donde las autoridades tradicionales, con un alto poder, históricamente han retenido parte de las rentas generadas por la minería en el territorio. Ghana tiene grandes diferencias de renta entre el norte, con mayores niveles de pobreza y una fuerte desconexión, y el sur (zona costera) con una mayor renta y concentración de actividades económicas. Las autoridades tradicionales de la región costera han solicitado parte de las rentas apropiadas por el Estado.

Como en otros casos, también se alerta sobre el incremento de la violencia, delincuencia e incluso prostitución en torno a las zonas portuarias vinculadas a la exportación del petróleo, a lo que se suman problemas migratorios interiores y de países vecinos, particularmente de Nigeria.

Finalmente, y aunque sorprende desde la concepción de la defensa de los valores democráticos, existe un debate sobre la "alternancia del poder" por parte de los dos partidos principales, que giran en torno a la dificultad de establecer estrategias de desarrollo a largo plazo, que superen el periodo de los ciclos electoral, y el denominado "clientelismo competitivo", refiriéndose a la persistencia de mecanismos articulados en torno a intercambio de favores en base a una red de relaciones clientelares.

Fuente: Extracto de Sánchez Díez, A. (2019): La maldición de los recursos y los nuevos países exportadores de petróleo: ¿Ghana como posible caso de referencia para los pequeños países en desarrollo?. Carta del GETEM, núm.2

Además, de los nuevos yacimientos de hidrocarburos tradicionales hay que considerar los descubrimientos de los hidrocarburos no convencionales (*Shale oil y shale gas*) que de forma pionera comenzó a explotar Estados Unidos transformando la "geografía del petróleo". De esta forma, Estados Unidos puede alcanzar en los próximos años la autosuficiencia, si bien la evolución de la industria no convencional dependerá de la evolución del precio del petróleo. El coste de producción es elevado, de forma que en periodos de bajos precios no resulta rentable, lo que se traduce en un elevado riesgo de las inversiones a largo plazo. De hecho, los bajos precios del petróleo desde septiembre de 2014 mantenidos por la decisión de la OPEC de incrementar la producción, como se ha anticipado, se explica, en parte, como una estrategia de Arabia Saudí para desplazar a la producción de petróleo no convencional de los Estados Unidos.

La extracción de los hidrocarburos no convencionales se realiza a través de las técnicas de fractura hidráulica (*fracking*) que cuenta con posiciones a favor

y en contra. Entre los argumentos utilizados por los primeros destaca el hecho de que se incrementa la oferta en países dependientes de importaciones lo que disminuye su dependencia de terceros países y la vulnerabilidad frente a los schock externos. Entre los argumentos en contra destacan las críticas basadas en la utilización intensiva de agua, la posible contaminación de las aguas subterráneas, la posibilidad de que se produzcan movimientos sísmicos y corrimientos de tierras con las explosiones necesarias para la extracción, entre otros.

Video 1
'Fracking' es una técnica para extraer gas y petróleo de la tierra

Fuente: EITB

Adicionalmente hay que añadir que en los últimos años se ha desencadenado una guerra por la "conquista del Ártico" en tanto que los efectos del calentamiento global hacen más accesible la exploración, y quizá en el futuro, la explotación de los recursos naturales del polo norte. Rusia ha incrementado su flota de barcos rompehielos, se ha extraído petróleo y gas en el Círculo polar por Noruega, Estados Unidos y Rusia y Dinamarca está cartografiando el suelo marítimo del Ártico. Al interés por los recursos se suma que con el deshielo de las placas se pueden abrir nuevas rutas de comercio marítimo entre Oriente y Occidente, y aquí las disputan están servidas también. A diferencia de la Antártida, que es un continente, el polo norte es mar y, por lo tanto, está regulado por la Convención del Mar, que establece la soberanía de los países sobre sus aguas territoriales. Así Rusia, EEUU, Canadá, Noruega y Dinamarca son los países que disponen de derechos económicos sobre el Ártico.

Video 2
La conquista del Ártico

Fuente: Unión Europea

4.2 Cambios en la matriz energética: la apuesta por la sostenibilidad

Un porcentaje muy elevado de las emisiones de gases invernadero derivan de la energía, y esencialmente por la quema de los hidrocarburos. Además, gran parte de los yacimientos en explotación están llegando a su límite de extracción (denominado cenit) haciendo que cada vez sea más costoso, en términos de energía, la propia extracción de los hidrocarburos. La generación de electricidad seguida del transporte y la industria son los principales responsables de las emisiones de CO_2, impulsado por el crecimiento del PIB per cápita a nivel mundial.

No obstante, sí se observa una menor intensidad energética (consumo energético por PIB) que ha pasado de 0,5 kilogramos de CO_2 por dólar producido en 1990 a 0,4 en 2017 y que está actuando como el único vector que opera en sentido positivo para apostar por la sostenibilidad a futuro. Las emisiones de CO_2 han pasado de 3,9 a 4,4 toneladas per cápita entre 1990 y 2017, que llega a 15 Tn en Estados Unidos o que está registrando un incremento muy fuerte en China donde ha pasado de 2,5 toneladas en el año 2000 a 6,7 Tn en 2017, país que es ya el primer emisor de gases invernadero.

Por ello y ante esta evidencia, otras de las tendencias globales en materia energética es la transformación de la matriz energética orientada a una mayor sostenibilidad. Un modelo energético sostenible es aquel que "contribuye de forma no decreciente al bienestar de la humanidad, mientras preserva los recursos ambientales o institucionales y permite su distribución de forma justa".

Es decir, debe ser compatible con la protección del medio ambiente, con precios asequibles pero que reflejen los costes, que facilite el acceso universal a la vez que se impulsa la innovación (Linares,2017).

En este sentido se mantienen viejos debates, como el relativo a la conveniencia de la energía nuclear, que como se ha anticipado sigue siendo un importante insumo energético. Sus defensores aluden a su menor coste y la independencia que otorga a aquellos países que son importadores de hidrocarburos a la vez que se oponen a los argumentos de sus detractores en relación con los riegos de accidente y los problemas en el almacenamiento de los recursos.

Pero donde realmente se están realizando grandes apuestas es en el campo de las energías renovables, aunque siguen siendo minoritarias en el conjunto de la oferta energética tal y como muestran los datos anteriormente presentados. Sin embargo, la apuesta por estas no se puede negar, habiéndose presentado como una especie de tabla de salvación, en palabras de Prieto (2017) quien señala que presentan dos ventajas: favorecen la disminución del consumo de las energías fósiles que son los principales causantes del cambio climático y se aleja el temor del agotamiento de los recursos fósiles, que son finitos.

No obstante, las energías renovables también presentan una serie de problemas que no se pueden obviar, entre los que destacan: 1) la irregularidad propia de los ciclos solares, el viento y la lluvia que dificulta que un país se mantenga su producción eléctrica apoyada de forma prioritaria sobre estos recursos[5], 2) las imposibilidad de almacenar las energía renovable, al menos en las cantidades que permiten los hidrocarburos, 3) el elevado coste de la transformación de la matriz energética a favor de las energías renovables que requiere una fuerte inversión no siempre accesible para todos los países y todos los agentes, etc.

Por lo general se asume que la energía poco contaminante es toda aquella que derive de recursos renovables, no obstante, hay que recordar que el uso de leña es altamente contaminante, medioambientalmente insostenible cuando no se respetan los ritmos de regeneración de los bosques y dañina para la salud, afectando esencialmente a las mujeres que son quienes siguen asumiendo las labores de cocinar. Hoy en día, más de 3.000 millones de personas aún utilizan estos combustibles para cocinar y en torno a la mitad se encuentran en África Subsahariana.

[5] Por ejemplo, las fuertes sequías en Brasil y Argentina en el bienio 1998-1999 tuvieron efectos perversos en términos energéticos debido a la fuerte dependencia de la generación hidráulica de electricidad de ambos países. De hecho, comenzaron una gran reestructuración del sector eléctrico para dar cabida a otras fuentes de generación eléctrica.

No menos importante es la apuesta por el incremento de la eficiencia para frenar el crecimiento del consumo energético. No obstante, cuando la actividad económica crece de forma continua, las mejoras de la eficiencia y las reducciones de consumo, si bien son determinantes, son cada vez menores. La sostenibilidad no es un problema técnico, aunque sí juegue un papel determinante. No se trata tanto de qué porcentaje de energía es renovable y cuanto es no renovable, sino de cuáles son los valores absolutos de consumo energético y el impacto de esto (Arizkun, 2017). Los límites existen y no se pueden obviar.

Recuadro 3

Green Deal de la Unión Europea

La Comisión Europea se ha propuesto ser climáticamente neutra en 2050, lanzando el denominado *European Green Deal* (Pacto Verde Europeo) en diciembre de 2019 bajo la presidencia de Ursula von der Leyen.

La justificación radica en la fuerte preocupación que existe en Europa sobre el devenir medioambiental, como muestra el hecho de que: el 93 %de los europeos consideren que el cambio climático es un problema grave, el 93 % ha llevado a cabo al menos una acción destinada a combatir el cambio climático y el 79 % está de acuerdo en que tomar medidas sobre el cambio climático.

Además, la Comisión ha identificado un fuerte coste de la inacción en materia medioambiental, que nos recuerda a la importancia política que tuvo en su momento el informe "El coste de la no Europa" elaborador por Albert-Ball y Cecchini en 1983 y 1988 para impulsar la creación del Mercado Interior. Se estima un total de 190 mil millones de euros de pérdidas anuales en caso de un aumento de 3° C de la temperatura media mundial, una subida del 20 % del precio de los alimentos en 2050 y aproximadamente 50 millones de personas a nivel mundial en riesgo de verse forzadas a abandonar sus hogares por inundaciones fluviales podría aumentar a 50 millones.

De esta forma, el *European Green Deal* pretende conseguir una Europa con una economía limpia, con cero emisiones, y protectora del hábitat natural para mejorar el bienestar de las personas, de las empresas, actuando con liderazgo en la acción climática en todo el planeta.

De forma detallada, tiene por objeto: 1) proteger la vida humana, los animales y las plantas, reduciendo la contaminación, 2) ayudar a las empresas a convertirse en líderes mundiales en productos y tecnologías limpios y 3) contribuir a garantizar una transición justa e integradora.

Para ello se ha propuesto ambiciosos objetivos en diversos sectores que van desde la energía a la construcción, pasando por el comportamiento del hogar y de la industrial. Algunas de las medidas propuestas son: la descarbonización del sector de la energía, la renovación de los edificios, ayudar a las personas a reducir sus facturas de energía y su uso energético y a la industria a ser innovadora así como disponer de sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más sanos.

Estas iniciativas requieren recursos, por lo que la Comisión ha planteado la necesidad de crear un Nuevo Fondo de Transición Justa en el marco de la política de cohesión, que estaría dotado con 100.000 millones así como reforzar las "acciones verdes" del Fondo de Cohesión y los Fondos estructurales.

Pero ante todo la UE buscar convertirse en líder mundial de la economía verde, a través de la diplomacia, el comercio y la cooperación al desarrollo para impulsar la acción por el clima y el establecimiento de normas para un crecimiento sostenible en todas las cadenas de valor mundiales. Si duda, que ello requiere de fuertes compromisos y alianzas con diversas regiones del mundo, y una fuerte inversión financiera. En la actualidad el 25 % del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional de la UE se destina a apoyar objetivos climáticos y más del 40 % de la financiación mundial de la lucha contra el cambio climático procede de la UE.

Además, como respuesta al COVID-19 la UE ha puesto en marcha el programa NextGenerationEU orientado impulsar la recuperación post-pandemia. Entre sus áreas prioritarias se encuentra seguir avanzando en el respeto medioambiental y luchando contra el cambio climático, con una de las aportaciones financieras mayores vistas.

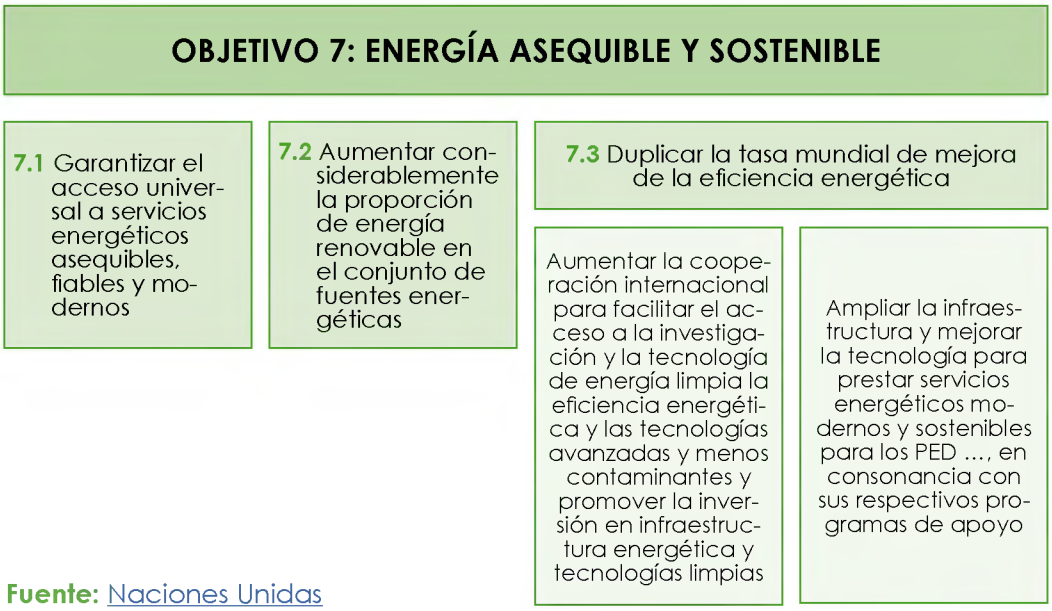
Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación de la Unión Europea

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles han abordado el problema de la energía sostenible, sin olvidar el hecho de que sea universal y accesible como posteriormente se verá. El objetivo número 7 tiene como metas universalizar el acceso a la energía en condiciones de sostenibilidad en un marco de eficiencia (Diagrama 4).

A nivel internacional, el Tratado de París (2015), heredero del protocolo de Kyoto, pretende dar una cobertura internacional a las medidas de lucha contra el cambio climático, y entre ellas las ligadas a la energía son sumamente importantes, esencialmente para conseguir un planeta neutro en términos de contaminación, propósito asumido por la UE a través del denominado *European Green Deal* lanzado en 2020 por la nueva Comisión Europea (Recuadro 3). Los compromisos de los países se van pactando a través de las reuniones

anuales, denominadas Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP).

Diagrama 4
Objetivo 7 sobre energía asequible y sostenible



Fuente: Naciones Unidas

Para saber más

Se pueden consultar las estadísticas sobre el desempeño en los ODS en World Development Indicators del Banco Mundial y la base de datos de los ODS.

4.3 La pobreza energética: un nuevo problema global

También, el ODS 7 aborda otros de los retos anteriormente señalados: la pobreza energética, cuando en su primera meta se refiere a la necesidad de garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

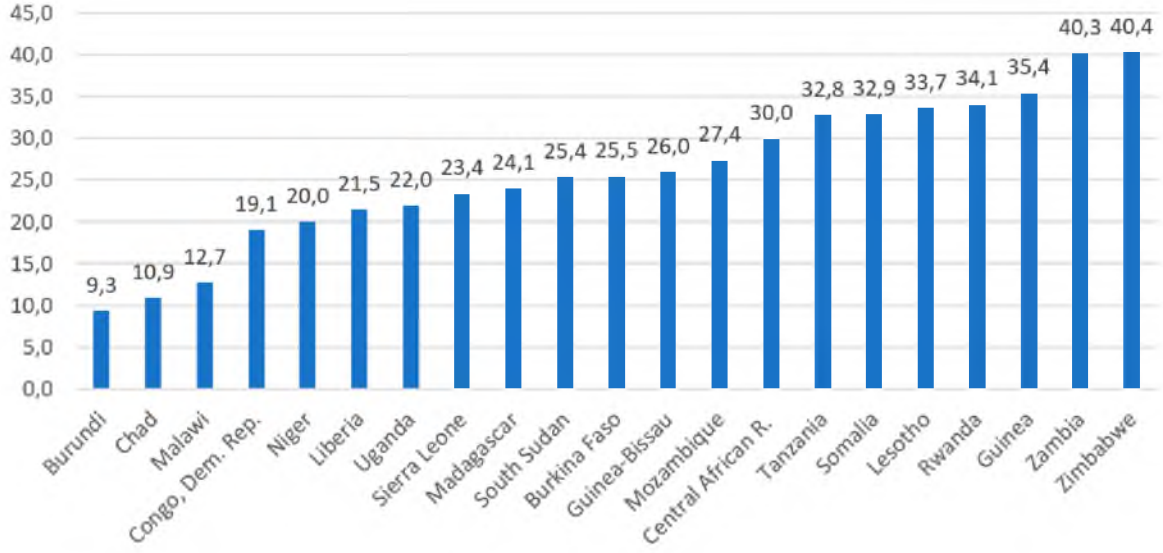
La pobreza energética se puede abordar desde dos perspectivas: a) la pobreza absoluta que deriva de la disponibilidad o no de la energía que nos permite aproximarnos a los contextos de los países y poblaciones con elevados niveles de subdesarrollo y falta de infraestructuras básicas y b) la pobreza energética (relativa) que afecta a los países desarrollados, centrada en los problemas de accesibilidad a la energía (diagrama 5).

Diagrama 5
Pobreza energética

Fuente: Elaboración propia

Aunque el porcentaje de personas con acceso a la electricidad ha pasado del 78% al 89% entre 2000 y 2016, el porcentaje de personas sin acceso a energía es aún muy elevado en determinados países con serias dificultades económicas y sociales. En 30 países, más del 50% de la población no tiene disponibilidad de electricidad. Situaciones extremas se observan en países como Burundi, el Chad o Malawi donde en torno al 90% no está electrificado (gráfico 3) como consecuencia de la falta de inversiones en la infraestructura necesaria. En estos casos, las políticas orientadas a la dotación de infraestructuras para electrificar todas las zonas urbanas y rurales son prioritarias así como evitar los apagones y constantes cortes del suministro, que obligan en muchos casos a tener generadores.

Gráfico 3
Población con acceso a la electricidad (2017), en porcentaje sobre el total



Fuente: Banco Mundial

A ello habría que sumar las características del suministro energético de aquellos que sí tienen acceso a la electricidad, pero donde hay problemas de disponibilidad debido al coste de la energía, la estabilidad en el suministro y la contaminación de los recursos utilizados.

Vídeo 3
Pobreza energética: vivir sin electricidad en el siglo XXI

Fuente: EfectoNaim

Pero la pobreza energética también es una realidad en los países desarrollados. Reino Unido e Irlanda han sido los pioneros en abordar el problema de la pobreza energética desde el mundo occidental. No existe una sola definición de la pobreza energética, pudiéndose entender que es "la incapacidad para un hogar de obtener la cantidad adecuada de servicios de la energía por el 10% de la renta disponible (Boardman, 1991)" o "la dificultad de mantener un hogar en unas condiciones adecuadas de temperatura a un precio justo" (BEER, 2001) o "la incapacidad de pagar una cantidad de servicios de la energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o verse obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos para pagar la factura energética de sus viviendas" (Ecoserveis, 2009).

Entre las causas de la pobreza energética se encuentran algunas asociadas a las unidades familiares y al propio sistema (Pellicer, 2017):

- Disponer de bajos ingresos en la unidad familiar que haga que un elevado porcentaje de la renta se tuviera que destinar al pago de la energía si se quisiera mantener un hogar en óptimas condiciones de climatización.

- La mala calidad de la eficiencia energética de la vivienda, que favorece la pérdida de calor, como ventanas de mala calidad, paredes finas sin aislamiento, etc.
- El incremento del precio de la energía. El precio del petróleo y de la electricidad son las dos grandes preocupaciones de los agentes económicos, desde las empresas a las familias, pasando por el gobierno. Como se sabe, el precio del petróleo viene determinado por la oferta y la demanda en mercados internacionales, tan solo los grandes países productores tienen un cierto margen para influir en el precio. El precio de la electricidad es extremadamente complicado de determinar, resultado del funcionamiento de un mercado fuertemente intervenido y con una gran opacidad.
- El propio modelo energético, basado en valores de mercado como la competitividad y el lucro, así como la poca flexibilidad que hacen muy difícil (cuando no imposible) cambiarse de tipo de contrato o requerir necesidades especiales de consumo energético.

La pobreza energética es un proceso dinámico, es decir que se puede entrar y salir, lo que requiere que se esté atento al grado de vulnerabilidad. Además, no es solo un problema que se pueda afrontar en el seno de la unidad familiar a través de mayores rentas, obras en la vivienda para ser más eficientes, etc, sino que, dado que deriva de problemas estructurales, es necesaria la reforma del sistema (Pellicer, 2017).

Muchos países han implementado medidas destinadas a proteger a los más vulnerables durante la pandemia en 2020, implementado medidas que prohibieran o aplazarán los cortes de luz y/o gas. Se pueden consultar algunos ejemplos en el Observatorio COVID-19 de la CEPAL para los países de América Latina.

4.4. Las tensiones geoestratégicas

Finalmente, si abordamos la complejidad de la energía a nivel mundial no se pueden obviar la importancia de los conflictos existentes, tanto en las zonas de producción como en las zonas de tránsito. Conocido es por todos, el interés que grandes potencias han tenido por mantener una alta influencia en los países productores de petróleo a lo largo del siglo XX y XXI. Las célebres palabras de J. Carter, Presidente de Estados Unidos, en 1980 "Nuestra posición es clara: un intento de una fuerza externa de hacerse con el control en el golfo Pérsico será considerado como un asalto contra los intereses vitales de Estados Unidos de América, y tal asalto será repelido por cualquier medio necesario, incluida la fuerza militar" han marcado la política exterior hasta la fecha, conociéndose como al Doctrina Carter. También los conflictos en Ucrania y en Siria

encuentran una parte de su explicación en el control del territorio por donde pasan los gasoductos que transporta el gas ruso e iraquí, respectivamente, a la Unión Europea.

Las elevadas tensiones entre Arabia Saudí e Irán y su disputa por el liderazgo regional y los diferentes apoyos de las grandes potencias a cada parte no hubieran sido igual si estos países no tuvieran su subsuelo inundado de hidrocarburos. Los ejemplos son muchos y los costes de estos también.

Para saber más

Se pueden consultar las siguientes publicaciones: Panorama geopolítico de los conflictos y Energía y geoestrategia, ambos del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa.

5. Conclusiones: en búsqueda de la seguridad energética

Como se ha señalado, la actividad humana no podría desarrollarse sin la energía, la cual ha ido adquiriendo cada vez más importancia a lo largo de los siglos. Es más, las grandes revoluciones de la economía se han producido por transformaciones radicales en el control de la energía. En la actualidad, los límites del propio planeta están marcando una nueva transformación del sistema energético, que ha de caminar hacia la sostenibilidad, aunque no siempre a la velocidad que los expertos expresan que se requiere para conservar los ecosistemas para las generaciones venideras.

La abundancia de recursos naturales, los hidrocarburos entre otros, se ha relacionado con problemas económicos, políticos y sociales por parte de los autores que han estudiado la maldición de los recursos, y desde la perspectiva económica han llegado a la conclusión de que se puede producir un proceso de desindustrialización a través de la denominada enfermedad holandesa. No obstante, otros muchos autores ponen de manifiesto que esta maldición puede revertirse con políticas públicas desde distintas perspectivas, como muestras algunas experiencias exitosas en países desarrollados y en desarrollo.

A nivel mundial se están dando importantes cambios estructurales en materia energética, con una fuerte presencia del petróleo que, sin embargo, pierde importancia a favor del carbón (altamente contaminante) y el gas natural. La apuesta por las energías renovables aún es muy limitada a nivel mundial, aunque tiene un fuerte aliado en los países de la UE. La preocupación por la

sostenibilidad y la lucha contra la pobreza energética son algunos de los retos más importantes a los que hay que enfrentarse en los próximos años.

Asimismo, la seguridad energética se ha convertido en un objetivo que marca las políticas energéticas a nivel mundial. Si bien se pueden encontrar múltiples definiciones de seguridad energética, se puede sintetizar en "la necesidad de tener un aprovisionamiento energético constante para poder atender a las necesidades de la actividad económica a un precio razonable, sin interrupciones en el mismo y respetuoso con el medio ambiente (Aranzadi, 2014). Es decir, que se basa en tres pilares, que en ocasiones pueden ser contradictorios entre ellos. Estos son:

- Competitividad, relacionándose con el precio de los insumos energéticos no sólo en origen sino también para el consumidor final, ya sea este un hogar, la empresa o la administración pública.
- Seguridad, se refiere a la necesidad de que haya una continuidad en el suministro sin que haya cortes, ya sea provocados por fallos en el suministro de los proveedores, el transporte, etc, que se deban a razones políticas, técnicas, militares, etc.
- Sostenibilidad, en relación con la necesidad de reducir las emisiones de CO_2 relacionadas con el sector energético, pero también considerando las posibilidades de incrementar la eficiencia en la producción (generación si hablamos de electricidad), transporte, distribución y consumo.

Bibliografía complementaria para el estudio

Comisión Europea (2019): The European Green Deal. Bruselas.

Comisión Europea (2019): Documentación sobre el Green Deal en castellano de divulgación. Bruselas

Economistas sin Fronteras (2017): La energía: retos y problemas. Dossier núm. 24

IEA (2019): World Energy Outlook 2019, IEA, Paris

Repasando lo aprendido

Preguntas tipos test

1. En la actualidad, a nivel mundial

a. El carbón es el insumo energético más importante y dinámico.

b. El petróleo sigue siendo la fuente energética más importante, y además registra un incremento de su importancia, frente a las políticas de disminución del carbón por ser altamente contaminante.

c. El petróleo, insumo energético más importante, está perdiendo importancia relativa a favor del carbón.

d. Ninguna de las anteriores.

2. La enfermedad holandesa produce

e. Una apreciación real de la moneda y favorece al sector industrial.

f. Una depreciación de la moneda y favorece a los sectores tradicionales.

g. Una depreciación junto con un proceso de desindustrialización.

h. La apreciación de la moneda que deriva en un proceso de desindustrialización en sectores tradicionales.

3. La pobreza energética

i. Se produce por la falta de recursos de las familias que no pueden pagar las facturas solamente, lo que se puede atender vía subvenciones de precios y apoyo a los hogares.

j. Es característica de los países pobres, donde hay pocos recursos disponibles y una escasa infraestructura para distribuir la electricidad.

k. Es un problema de accesibilidad en los países desarrollados y disponibilidad en los países en desarrollo, lo que requiere políticas diferenciadas.

l. Todas las anteriores.

4. La energía nuclear

m. Está extendida en todos los países del mundo, pero con diferentes niveles de importancia.

n. Ha caído de forma drástica debido a los accidentes de Chernóbil y de Fukusima.

o. Hay un pacto internacional para que desaparezca en 2050.

p. Ninguna de las anteriores.

5. El petróleo no convencional

q. Se conoce también con el nombre de *shale oil*.

r. Se extrae a través de la técnica de fractura hidráulica.

s. Tiene un coste de producción elevado.

t. Todas las anteriores.

Preguntas de verdadero y falso

1. El término de seguridad energética se refiere a que haya una continuidad en el suministro sin que haya cortes, exclusivamente.
2. La importancia de la conquista del Ártico está en la posibilidad de obtener nuevos recursos naturales y abrir una nueva ruta comercial.

3. El precio del petróleo se marca por Ley por parte de la OPEC.
4. Toda la energía renovable es saludable, sin impactos sobre la salud.
5. La apuesta por la sostenibilidad, en relación con la necesidad de reducir las emisiones de CO2 relacionadas con el sector energético, se centra exclusivamente en reducir los niveles de consumo de energía.

Bibliografía

Aranzadi, C. (2014): "Introducción" en Varios Autores: Energía y Estrategia 2014. Cuadernos de Geoestrategia 166. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Arizkun, A. (2017): "Consideraciones sobre el necesario cambio de modelo energético", en La energía: retos y problemas, dossiers 24. Economistas sin Fronteras.

BEER (2001): The UK fuel poverty strategy, Departmentf or Business Enterprise and Regulatory Reform, London.

Boardman, B. (1991): Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth, Belhaven Press, London.

Corden, W. Max y Neary, J. Peter (1982): "Booming Sector and Deindustrialization in a Small Economy", Economic Journal, 92, 825-48.

Ecoserveis (2009). Guia pràctica: Com actuar davant la pobresa energética. Detenció i avaluació. Elaborado en colaboración del Instutut Català d'Energia - Generalitat de Catalunya. Barcelona.

IEA (2018): World Energy Outlook. IEA

Krugman, Paul. (1987): "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamics Scale Economies", Journal of Development Economics, 27, 41-55.

Larsen, Erling Røed. (2004): "Escaping the Resources Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up with and Forged ahead of its Neighbours", Discussion Papers, nº 377, Statistics Norway

Pellicer, V. (2017): "La pobreza energética: el caso español" en La energía: retos y problemas, dossiers 24. Economistas sin Fronteras.

Prieto, P. (2017): "El futuro de las energías fósiles" en La energía: retos y problemas, dossiers 24. Economistas sin Fronteras.

Prieto, P. (2017): "En la encrucijada entre las energías fósiles y las energías renovables" en La energía: retos y problemas, dossiers 24. Economistas sin Fronteras.

Sánchez Díez, A., García de la Cruz, J.M. y Del Sur Mora, A. (2015): "Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile" en *Revista de Economía Mundial*. Núm. 39. 2015. Pag. 179-200.

Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (2001): "The Curse of Natural Resources", European Economic Review, 45, 827-838.

Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (1999): Natural Resource Intensity and Economic Growth, in Mayer, J., Chambers, B. y Farooq, A. (eds.), Development Policies in Natural Resource Economies, Edward Elgar, Cheltenham.

Torvik, Ragnar, (2001): "Learning by Doing and the Dutch Disease", European Economic Review, 45, 285-306.

Van Wijnbergen, Sweder. (1984)): "The Dutch Disease: A Disease after All", Economic Journal, 94, 41-55.

INNOVACIÓN, CAMBIO TECNOLÓGICO Y GLOBALIZACIÓN

Pablo Galaso Reca, Universidad de la República (Uruguay)
David Matesanz Gómez, Universidad de Oviedo (España)

1. Introducción

Si, dos horas después de despertarnos por la mañana, nos sentamos y pensamos en qué hemos hecho en ese tiempo y con qué utensilios lo hemos hecho, nos daremos cuenta de varias cosas. Al menos si nuestro nivel adquisitivo es medio, podremos haber hecho café con una cafetera italiana, contestado emails con nuestro Smartphone chino o norteamericano, quizá hayamos visto la televisión, es posible que hayamos tenido una visita virtual con el médico, etcétera. Es decir, nos hemos relacionado en múltiples actividades con objetos y personas que van mucho allá de la mera supervivencia que nuestra especie tuvo como objetivo diario no hace tanto tiempo. Si reflexionamos un poco más sobre este hecho, enseguida nos daremos cuenta de que hay un factor clave que nos permite explicar este enorme salto en el progreso material y social: el cambio tecnológico y su aplicación microeconómica, la innovación[1].

En el momento actual de elevada globalización de la economía y fuerte competencia empresarial a lo largo y ancho del planeta, el éxito económico de países, regiones, ciudades y, por supuesto, empresas está cada vez más relacionado con su capacidad para generar conocimiento e innovar. Las ya no tan nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones facilitan las interacciones reales y virtuales, permitiendo el intercambio de información

[1] De hecho, las etapas de nuestra especie se dividen en función de los materiales y con ellos la tecnología utilizada en cada momento. Por ejemplo, la edad de piedra o la edad de los metales.

y la coordinación de actividades de todo tipo en tiempo real. Sin embargo, la generación del conocimiento y las tecnologías e innovaciones cada vez se concentran más en aglomeraciones territoriales, principalmente urbanas. Por ejemplo, una mayoría de los gigantes empresariales relacionados con las redes sociales actuales o algunos servicios de red (pensemos en Facebook, Amazon o Google) han surgido en puntos muy concretos de un solo país, Estados Unidos. Asimismo, algunas tecnologías como internet o el GPS también han observado desarrollos muy concentrados en el espacio.

Mientras escribimos este capítulo, docenas de empresas y centros de investigación, públicos y privados, están investigando a marchas forzadas para encontrar una vacuna para la pandemia del COVID-19. Nunca en la historia humana tanto esfuerzo, humano y financiero, se había empleado en resolver un único problema[2].

A estas cuestiones, contradictorias y paradójicas a veces, pero centrales en el devenir económico mundial se dedica este capítulo. En la primera parte del capítulo se presentan cuestiones teóricas y conceptuales y aspectos microeconómicos relacionados con la innovación. La segunda parte se centra, por así decir, en la tecnología y el cambio tecnológico como factores clave para comprender la dinámica de largo plazo en la economía mundial. Se analizan también los distintos ritmos de éxito de los países y, con ello, las desigualdades económicas y sociales entre los mismos. A ello dedicamos las siguientes páginas y terminamos con unas reflexiones finales.

2. Innovación y economía: aspectos teóricos y conceptuales

La innovación es el proceso de creación o modificación de un producto o método de producción y su introducción en el mercado. Sus dos componentes básicos son, por lo tanto, la *invención* o generación de algo nuevo, y la *difusión* de esta novedad.

Hay distintas formas de clasificar la innovación. Por ejemplo, podemos distinguir entre la producción de nuevos bienes o servicios, conocida como *innovación de producto* (como el automóvil eléctrico), y la creación de nuevas formas o métodos de producción, denominada *innovación de proceso* (por ejemplo, la producción en serie). Además, según el grado de novedad, se puede diferenciar entre la innovación radical y la incremental. La *innovación radical* se

[2] Este capítulo se escribió durante los meses de julio-octubre de 2020. Poco tiempo después, varias vacunas fueron aprobadas para su uso. El esfuerzo global, afortunadamente, dio frutos rápidos y positivos.

caracteriza por la introducción de una nueva tecnología o idea que no estaba disponible anteriormente, por ejemplo, la invención del ordenador personal o el teléfono. Por su parte, la *innovación incremental* implica la mejora de un producto o proceso preexistente, como pueden ser los nuevos modelos de ordenadores y teléfonos móviles que habitualmente salen al mercado.

Otra clasificación interesante es aquella que distingue entre la innovación basada en ciencia y tecnología y la innovación basada en el uso y la práctica. El primer caso, también conocido como STI por la expresión inglesa *scientific and technology-based innovation*, se desarrolla habitualmente en centros de I+D donde se sigue un proceso sistemático, empleando métodos científicos y conocimientos altamente especializados. El segundo caso se conoce también como innovación DUI (siglas de *doing*, *using* e *interacting*) y representa procesos de innovación asociados con el ensayo y el error, donde diferentes actores (empresas, trabajadores, usuarios, etc.) en contacto con un producto o proceso productivo y en interacción con otros actores, encuentran nuevas formas de resolver problemas generando así innovaciones.

Los procesos de innovación son habitualmente muy intensivos en conocimiento. Por ello, conviene diferenciar entre dos tipos de conocimiento: codificado y tácito. El *conocimiento codificado* es aquel que se puede escribir de forma que otras personas lo entiendan y lo reproduzcan. Una receta de cocina, una fórmula química o una sinfonía son ejemplos de esta forma de conocimiento. Por otro lado, el *conocimiento tácito* está formado por habilidades que no se pueden codificar con precisión y, por lo tanto, requieren un contacto cercano entre personas para poder ser transmitidas. Las destrezas de un buen cocinero, un científico o un músico ejemplifican este tipo de conocimiento.

Un rasgo distintivo y fundamental de la innovación es que se trata de un proceso esencialmente interactivo. Es decir, que no surge de forma aislada, sino que requiere de la participación e interacción de muchos actores (empresas, universidades, gobierno y otros) así como de un entorno institucional adecuado. Tradicionalmente, desde la economía se han planteado modelos lineales que ignoraban este carácter interactivo. Estos modelos se centraban en indagar si las innovaciones se producían como resultado del empuje de la ciencia y la tecnología o más bien por el tirón de la demanda. Hoy día, la economía de la innovación ha reemplazado estos modelos lineales por otros más complejos que incorporan el carácter interactivo de la innovación.

En esta línea, destaca particularmente una corriente denominada economía neoschumpeteriana o evolucionista. Esta escuela de pensamiento económico parte de algunas ideas planteadas por Karl Marx y, principalmente, por Joseph Schumpeter como, por ejemplo, la visión del capitalismo como un proceso

evolutivo de *destrucción creativa*, donde algunas tecnologías, y las empresas que las emplean, se extinguen por no poder competir en el mercado, mientras que otras logran imponerse y pervivir. Según Schumpeter, la destrucción de las empresas no rentables es creativa en la medida en que libera mano de obra y bienes de capital para su uso en nuevas formas de producción. Sobre esta base, la escuela evolucionista ha realizado importantes avances teóricos y empíricos acerca de los procesos de innovación y logrado rebatir muchos supuestos fundamentales de la teoría económica neoclásica.

Vídeo 1.
Joseph Schumpeter: Crecimiento económico y destrucción creativa:

Una de las principales herramientas teóricas desarrolladas por esta escuela es el modelo de los *sistemas de innovación*. Este modelo teórico fue introducido por Lundvall (1985) con el fin de sistematizar los elementos e interacciones que intervienen en los procesos de innovación. En una definición amplia, un sistema de innovación comprende a todos los elementos que contribuyen al desarrollo, introducción, difusión y uso de las innovaciones, incluyendo a empresas, universidades, institutos tecnológicos, laboratorios de I+D y, también, elementos e instituciones aparentemente alejados de la ciencia y la tecnología como el nivel general de educación y destreza, la organización laboral, las instituciones financieras y las relaciones industriales.

El modelo de los sistemas de innovación plantea que lo verdaderamente importante no son tanto los anteriores elementos, sino la forma en que estos interactúan para generar innovaciones. Esta interacción implica no solo relaciones de competencia sino también vínculos de colaboración entre actores que generan externalidades positivas y resultan determinantes para el éxito (o fracaso) en la producción y difusión de innovaciones. En esta línea, un

concepto clave para entender el éxito de los sistemas de innovación es el de *capacidad de absorción* (Cohen y Levinthal, 1990). Este término surge de la literatura empresarial y describe la capacidad que tiene una organización para reconocer el valor de un nuevo conocimiento, asimilarlo y utilizarlo. A escala colectiva se emplea para estudiar el potencial de los sistemas de innovación, que serán exitosos en la medida en que sus elementos interactúen adecuadamente para identificar, asimilar y aplicar conocimientos valiosos y así generar innovaciones.

Se pueden establecer distintos límites al sistema, obteniendo modelos con elementos y relaciones que operan en una determinada escala sectorial, tecnológica o territorial. Así, los *sistemas sectoriales y tecnológicos de innovación* se enfocan en un tipo de industria o tecnología específica, analizando las interacciones entre todos sus actores clave (Malerba, 2002; Carlsson y Stankiewicz, 1991). Por otro lado, los trabajos sobre *sistemas nacionales de innovación* consideran que los procesos determinantes en la creación y difusión de innovaciones tienen lugar principalmente a escala nacional, dado que las empresas de diferentes industrias y los centros de investigación interactúan bajo un mismo marco legal e institucional que proporciona incentivos para la innovación (Edquist y Johnson, 1997). Por su parte, los estudios sobre *sistemas regionales de innovación* suponen la existencia de diferencias territoriales relevantes dentro de los países, colocando a las regiones en el centro del análisis (Cooke, 1996). Según esta perspectiva, los aspectos culturales del territorio, junto con la concentración espacial y los contactos cara a cara, facilitan la transmisión de conocimientos tácitos que resultan cruciales para la innovación.

La creciente aglomeración de la actividad innovadora ha llevado a prestar cada vez más atención a esta visión territorial de la innovación. En esta línea, la literatura sobre desarrollo local, *clusters* y, más recientemente, sobre los denominados *ecosistemas innovadores* plantea una visión muy similar a la de los sistemas de innovación. Desde estas perspectivas, los protagonistas de los procesos de innovación no son tanto las empresas ni los individuos, sino más bien los territorios. Podemos entender a los territorios no solo como simples soportes o contenedores de las actividades económicas, sino como lugares de encuentro entre las relaciones mercantiles, los vínculos sociales y la cultura local. Los territorios son, por tanto, agentes de transformación, cuyo éxito depende de la capacidad colectiva para movilizar a las redes de empresas locales, el capital humano, la cultura local y el marco institucional en pos de la generación de innovaciones que contribuyan al desarrollo (Vázquez Barquero, 1999).

Paradójicamente, junto con esta tendencia a la aglomeración, los procesos

de innovación se han hecho cada vez más globales. En esta línea, algunos estudios plantean modelos de *sistemas globales de innovación* (Binz y Truffer, 2017). Estos modelos sintetizan las anteriores perspectivas para analizar cómo se forman redes de innovación en distintas regiones y países. Redes que incluyen tanto a empresas locales y transnacionales, como a centros de investigación, ONGs y organismos multilaterales. Todos estos actores compiten y colaboran, simultáneamente, en diferentes entornos territoriales para desarrollar y difundir innovaciones a escala global.

3. El mercado, el estado y la innovación

Si se dejase únicamente en manos del mercado la regulación de los procesos de innovación, se llegaría a un resultado no solo injusto, sino también ineficiente. Algunos rasgos característicos de la innovación requieren la intervención de los estados a través de las políticas públicas. Las razones que fundamentan esta intervención de los estados son varias.

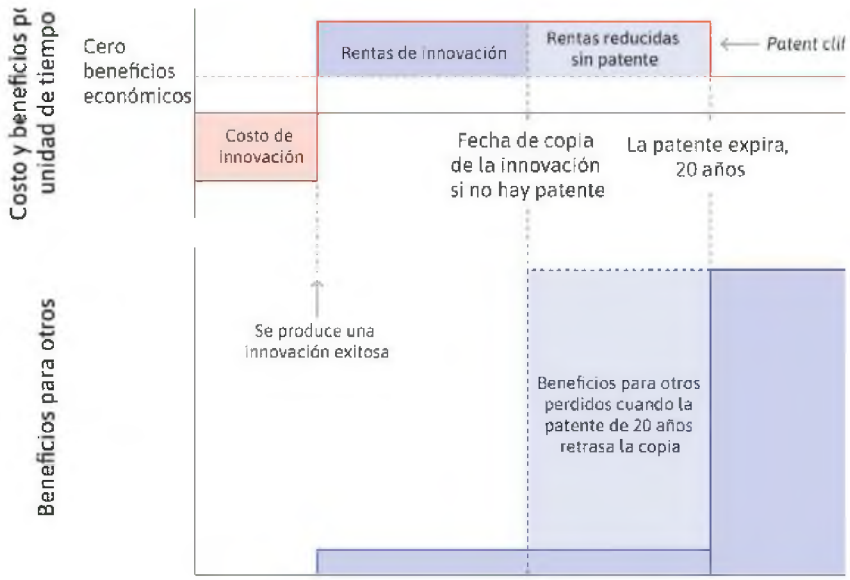
Primero, la existencia de externalidades asociadas a la innovación. Habitualmente, las innovaciones de unos actores generan efectos externos (positivos o negativos) sobre el valor de las innovaciones que puedan desarrollar e implementar otros actores. Debido a estos efectos, los mercados por sí solos no logran generar los incentivos suficientes ni los mecanismos de coordinación adecuados. Los estados cumplen aquí un rol importante incentivando las innovaciones complementarias a través de, por ejemplo, subvenciones o ventajas fiscales en determinados sectores. Los estados también son claves a la hora de acordar normas técnicas o regulatorias que limiten la generación de innovaciones sustitutivas y mejoren el resultado colectivo.

Otra razón que fundamenta la intervención de los estados radica en el carácter de bien público que tiene el conocimiento y su relevancia en la innovación. En los procesos de innovación se utilizan conocimientos que se recombinan para producir otros conocimientos diferentes. Por su naturaleza, el conocimiento es un bien público: se trata de un bien no rival (su uso por parte de un actor no rivaliza con que otros actores lo utilicen) y, en ausencia de derechos de propiedad intelectual, también es no excluible (una vez generado el conocimiento, no se puede excluir a nadie de que lo utilice). Esto hace que los incentivos para innovar sean escasos, lo que lleva a que los estados establezcan regímenes de propiedad intelectual. Estos regímenes otorgan derechos exclusivos a los creadores sobre la utilización de su obra durante un plazo determinado. Además de los derechos de autor (que protegen obras artísticas) y las marcas registradas (que protegen nombres o diseños comerciales), uno de los derechos de propiedad intelectual más relevantes para la economía son las patentes. Una patente

es un título que reconoce el derecho de explotar en exclusiva una invención, impidiendo a otros su fabricación, venta o utilización. Durante la vigencia de la patente, el innovador goza de un monopolio temporal sobre su invento patentado, lo que supone un importante incentivo para invertir en innovación.

La teoría económica tradicionalmente ha considerado solo esta visión de las patentes como incentivos para la innovación, pero recientemente esta perspectiva se está contrastando con otra que subraya los efectos negativos de las patentes en la difusión de conocimientos. De acuerdo a esta segunda perspectiva, las patentes restringen fuertemente el uso de conocimientos hasta el punto de frenar la generación de innovaciones. El gráfico 1, tomado del libro *La economía*, nos sirve para comprender este dilema entre invención y difusión asociado a las patentes. En la parte de arriba se representa la evolución de costos y beneficios del innovador mientras que en la de abajo se muestran los beneficios que obtendrían otros actores de la sociedad a causa de la misma innovación analizada arriba. Comenzamos observando los costos en que incurre el innovador para financiar el proceso de innovación. Cuando ésta se produce, el innovador obtiene rentas de innovación, también conocidas como rentas schumpeterianas. En ausencia de patentes, estas rentas desaparecen cuando otras empresas copian la innovación, pero, si la invención fue patentada, las rentas se prolongan hasta la fecha de expiración de la patente. Las patentes, al extender los beneficios para el innovador a través del monopolio temporal que otorgan, suponen por tanto un importante incentivo a la inversión en innovación, lo que aumenta la probabilidad de que surjan innovaciones.

Gráfico 1
Costos y rentas asociados a la innovación y las patentes



Fuente: *La economía*, Capítulo 21, Figura 21.13.
Costos y rentas asociados con la innovación, para el inventor y para otros

Para el resto de actores de la economía (parte de abajo del gráfico), la innovación genera un nivel de beneficios que se dispara cuando ésta se difunde a través de la copia o las reutilizaciones de la invención. Lógicamente, cuanto antes se difunda la innovación, mayor será el beneficio total para el conjunto de la sociedad, mientras que la patente retrasa este beneficio colectivo. Este retraso se debe a que se restringe la posibilidad de utilizar los conocimientos patentados para generar nuevas innovaciones. Y aquí es donde encontramos el dilema: por un lado, las patentes incentivan la inversión en innovación, aumentando la probabilidad de que surjan invenciones que puedan beneficiar a toda la sociedad y, por otro, evitan que se utilice el conocimiento patentado para generar nuevos conocimientos que podrían beneficiar también al conjunto de la sociedad. Este dilema, aún no resuelto, plantea importantes desafíos para el futuro, con una economía cada vez más basada en el uso intensivo de conocimientos.

Pero además de establecer un marco regulatorio que permita afrontar adecuadamente estos dilemas, los estados también pueden intervenir de forma activa en los procesos de innovación. La idea tradicional de que la intervención pública quede fuera del proceso empresarial de innovación fue puesta en tela de juicio por el enfoque del estado emprendedor. Desde este enfoque, economistas como Mariana Mazzucato hacen hincapié en la función de asunción de riesgos que desempeña el estado en el logro de un crecimiento impulsado por la innovación (Mazzucato, 2019).

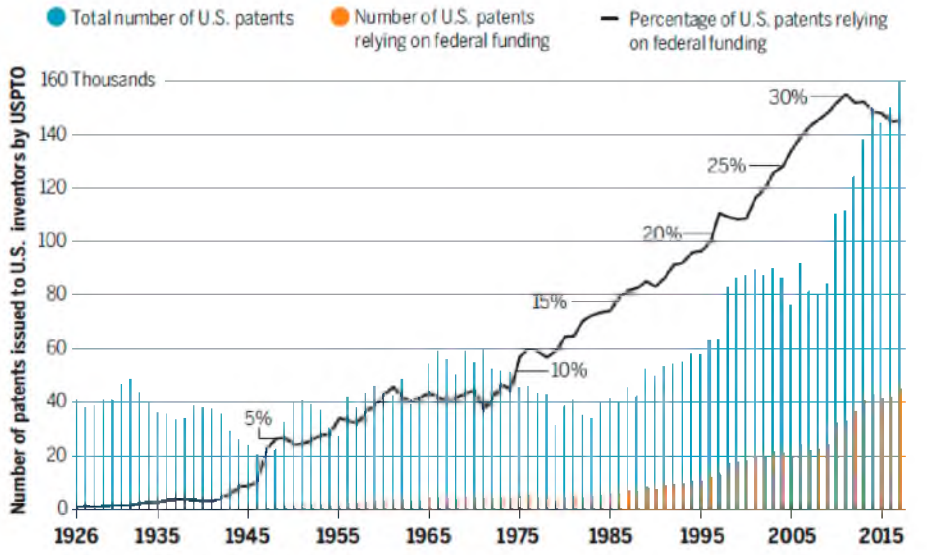
Vídeo 2

Mariana Mazzucato: El gobierno como inversor, tomador de riesgos e innovador:

Fuente: TED

Multitud de ejemplos, desde regiones como Silicon Valley hasta países como Alemania, Japón, Corea del Sur o, más recientemente, China, revelan una participación muy activa (y creciente) de los estados a través de agencias públicas, centros de investigación estatal, políticas educativas e incluso inversiones militares en innovación que, posteriormente, son utilizadas para su comercialización por empresas privadas. Una muestra de esta tendencia se recoge en el gráfico 2. donde se puede observar una creciente presencia de las investigaciones financiadas y apoyadas por el estado.

Gráfico 2
Patentes que dependen de investigación financiada por el estado en Estados Unidos



Nota: total de patentes concedidas en los Estados Unidos por inventores estadounidenses (barras azules), subtotal que dependen de la investigación federal (barras naranjas), y proporción de patentes que dependen de la investigación apoyada por el gobierno federal (línea negra = barras naranjas/barras azules).

Fuente: Fleming, Greene, Li, Marx y Yao (2019).

El papel de los estados en la innovación resulta especialmente importante para los países subdesarrollados. En esta línea, algunos autores señalan que el concepto de sistema de innovación difiere entre países desarrollados y subdesarrollados. En los desarrollados se trata de un concepto *ex-post* "construido sobre la base de estudios empíricos que muestran pautas similares" (por ejemplo, Silicon Valley). Sin embargo, en los subdesarrollados, es más bien un concepto *ex-ante* que no surge de la observación empírica, sino que constituye un objetivo de política pública. Un objetivo que los estados tratan de implementar con el fin de mejorar el desarrollo productivo porque, en las regiones subdesarrolladas, "muy pocas pautas del comportamiento socioeconómico en materia

de innovación (...) funcionan de manera sistémica" (Arocena y Sutz 2000, 58). Por último, el rol de los estados resulta fundamental para alinear y conectar las actividades de innovación con las políticas sociales y medioambientales. Los estados deben tener en cuenta en qué campos se innova y qué efectos tienen y pueden tener las innovaciones sobre la población. Porque no todas las innovaciones son igualmente beneficiosas para la sociedad. De hecho, algunos autores están llamando la atención sobre los posibles efectos nocivos de la innovación (Biggi y Giuliani, 2020).

En esta línea, investigaciones recientes están mostrando las consecuencias adversas de la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las organizaciones, con especial atención a las denominadas tecnologías TIC omnipresentes (es decir, las tecnologías que pueden utilizarse casi en cualquier momento y en cualquier lugar). Las consecuencias adversas que encuentran se refieren, principalmente, a los efectos psicológicos en los empleados después de la adopción de la tecnología, relacionados con la satisfacción en el trabajo o los conflictos entre el trabajo y la vida privada. Otros estudios abordan los efectos no intencionados y perjudiciales de la innovación, investigando las complejas interacciones entre los factores biofísicos, sociales, económicos e institucionales resultantes de la introducción de una innovación. Por ejemplo, los efectos positivos de las reducciones de energía derivadas de tecnologías más eficientes se pueden ver negativamente compensados por el mayor consumo de energía de las TIC en los hogares. Finalmente, algunas investigaciones subrayan las incertidumbres científicas en torno a algunas tecnologías emergentes, por ejemplo, las nanotecnologías, el big data, la Internet de las cosas, la informática cognitiva o las redes sociales. En esta línea, las políticas públicas resultan indispensables para seguir el ritmo de los avances de la industria y tratar de afrontar sus posibles efectos perjudiciales.

4. Cambio tecnológico y economía en el largo plazo. El progreso material de la humanidad

El desarrollo económico es una de las áreas de estudio más prolíficas dentro del pensamiento económico. Desde los economistas llamados clásicos en los siglos XVIII y XIX hasta las nuevas corrientes neoinstitucionalistas, neochumpeterianas e incluso los economistas de la complejidad, el interés y los esfuerzos por entender las claves, los motores eficaces, que empujan a (algunas) economías hacia el avance del progreso material ha sido una constante. En este epígrafe nos centramos en un aspecto similar al señalado, la relevancia de la tecnología en el proceso de aumento de los niveles materiales de vida de la población y, por tanto, en el crecimiento y desarrollo económico de largo plazo.

Los economistas clásicos (Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, entre los más relevantes) centraron su atención en la división del trabajo, la acumulación de capital y, su consecuencia, la productividad como factores clave en el devenir del progreso material de las sociedades. El cambio técnico será visto como un elemento ineludible que acompaña a este proceso, pero no la variable central. No será sino en las ideas de Karl Marx, cuando se ponga definitivamente el énfasis en la ciencia y la tecnología como elementos centrales en la elevación de la productividad de los recursos, presentando al sistema capitalista, como un sistema de organización económica y productiva con fuertes incentivos hacia el cambio tecnológico, ahorrador de costes.

Desde la etapa de los clásicos y hasta mediados de los años 50 del pasado siglo, el cambio técnico fue prácticamente "olvidado" en favor de la acumulación de factores productivos como variables explicativas del avance económico. Los economistas neoclásicos de esa época señalaban que el crecimiento se producía principalmente por el aumento de la cantidad de capital por trabajador lo que, en definitiva, aumentaba la productividad de las economías. La función de producción tradicional basada en la acumulación de factor trabajo y factor capital, con rendimientos decrecientes, estaba detrás de este simplista análisis. Posteriormente, en esa década de los 50, Abramovitz (1956) y Solow (1957) estudiaron las fuentes del crecimiento de la economía norteamericana. Llegaron a la conclusión que sólo una proporción muy pequeña del crecimiento norteamericano de las décadas anteriores debía atribuirse al aumento del volumen de los inputs de producción. El resto del crecimiento, un 80% aproximadamente, se producía, precisamente, por el componente no explicado en su modelo denominado, en terminología de Solow, "residuo" o cambio técnico. La clave del crecimiento y el desarrollo, por tanto, se producía por la acumulación del capital por trabajador y, sobre todo, por el avance tecnológico que permitía "saltar a funciones de producción más eficientes" donde la producción por trabajador era más alta aun cuando el capital por trabajador fuera el mismo. Sucesivamente, la economía neoclásica fue profundizando en este análisis central de la tecnología. Así, Kaldor (1958) distinguió entre los incrementos de productividad debidos a la incorporación de bienes de capital o a los procedentes de la innovación técnica; Arrow (1962) señaló que el crecimiento de la productividad se producía por el proceso de aprendizaje derivado del propio proceso productivo , el conocido *learning by doing*. Lucas (1980) incorpora la tecnología a través de la mano de obra cualificada y Romer (1986) propuso un modelo en el que la investigación y el desarrollo (I+D) estaba internalizada en la empresa y producía economías externas que dan lugar a rendimientos crecientes. La tecnología volvió así a escena, también de la mano de la economía neoclásica.

Para reflexionar

La figura 16.3 del libro *La economía* muestra los ratios capital por trabajador e ingreso por trabajador de diversos países desde 1870 hasta 1990 (trayectorias de crecimiento a largo plazo de un grupo selecto de economías). ¿Qué se observa en términos generales en esa figura? ¿se cumplen las ideas neoclásicas expresadas anteriormente? Mirando a diferentes países podemos observar aspectos importantes. Por ejemplo, si comparamos Japón y Estados Unidos, ¿qué observamos? ¿y si nos fijamos en Taiwán y Reino Unido? Algo parece faltar, ¿cierto? Sin duda faltan aspectos interpretativos que nos ayuden a explicar toda la historia del desarrollo económico de largo plazo. Con el ojo puesto en la tecnología y la innovación algunos elementos que nos ayudan a completar la historia del gráfico 16.3 se presentan en las siguientes páginas.

Como ya hemos señalado, desde otra óptica, J. A. Schumpeter estudió la innovación y el cambio tecnológico como factores claves del desarrollo económico. Este autor analizó la dinámica del sistema capitalista rompiendo con los desarrollos estáticos, principalmente usados por la corriente neoclásica, tan de moda en su época. En el desarrollo de su obra (Schumpeter 1971 y 1976) se va configurando una teoría en la que la tecnología y la innovación, perseguidas por las empresas, generan procesos de destrucción creadora en los que las ventajas derivadas de la introducción de innovaciones otorgan posiciones monopólicas y beneficios extraordinarios, lo que proporciona la oportunidad de introducir innovaciones adicionales, que rompen el equilibrio preexistente impulsando el desarrollo económico hacia adelante. Así, en el centro del desarrollo de largo plazo están las empresas y emprendedores innovadores. De lo anterior se desprende que llegar primero, ser pionero, implica una diferencia enorme en términos tanto de ganancias inmediatas como de posibilidades futuras de obtener ganancias. Así los mercados perfectamente competitivos, supuestamente eficaces para los consumidores, no proporcionan los ingresos ni los incentivos necesarios para inducir el proceso de destrucción creativa, clave del desarrollo en esta visión dinámica de la economía.

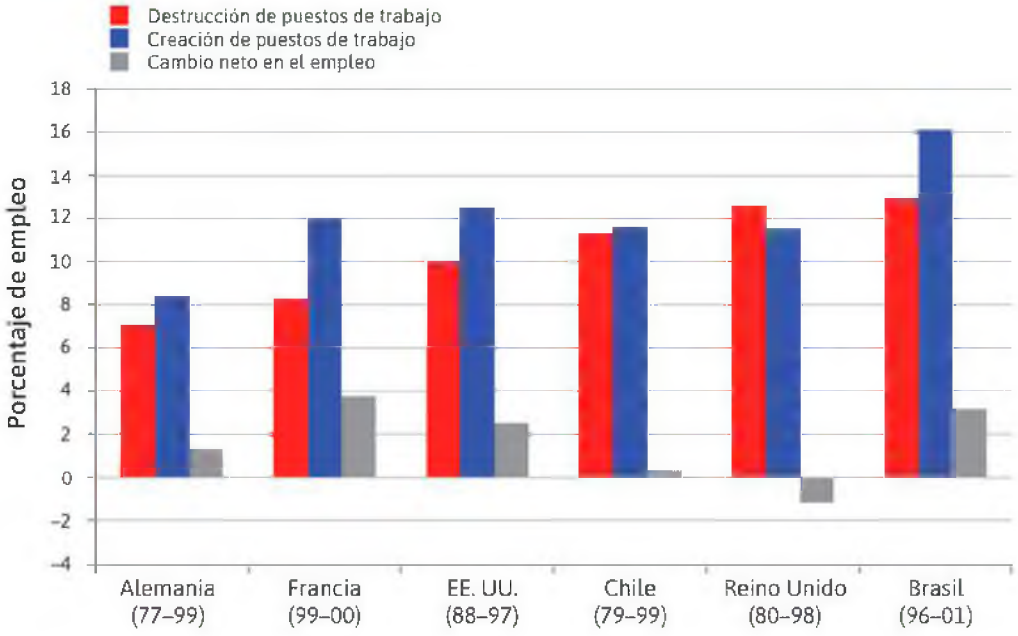
En este esquema, las empresas innovadoras, ya sea a través de introducción en el mercado nuevos productos o nuevas y menos costosas formas de producir, van erosionando los beneficios de las empresas existentes y, para las menos productivas, supone el reto de aumentar su productividad o verse expulsadas del mercado. Sea cual sea el proceso, el resultado es un aumento de la productividad media de la economía y, con ello, de los salarios promedio y del bienestar material de los trabajadores y la población en general. Recordemos, además, que los precios de los bienes producidos, especialmente en el sector manufacturero, han tendido a disminuir en relación con el incremento de la renta media, lo cual refuerza el proceso de la mejora material.

De esta interpretación surge la cuestión, presente siempre en el debate económico a lo largo de los tiempos, sobre el futuro del trabajo. El cambio tecnológico y la innovación son, en muchos casos, ahorradores de mano de obra. Por ejemplo, los sistemas de pago en la distribución minorista han reducido claramente la necesidad de empleados o el aumento de las estaciones de servicio de combustible automatizadas han reducido la necesidad de trabajadores en ellas. En otros aspectos, la tecnología requiere departamentos específicos en las empresas que dediquen sus esfuerzos al proceso de invención y puesta en marcha de las futuras innovaciones, requiriendo para ello empleos. A su vez, los conocimientos científicos, muchas veces la base genérica de las innovaciones en los mercados, aumentan su importancia y su demanda de empleo. En todo caso, el debate, decíamos, siempre ha estado presente: ¿Es y será la economía capaz de crear suficientes nuevos empleos para cubrir los puestos de trabajo destruidos y el crecimiento de la población? Los trabajadores desplazados por la destrucción, ¿serán capaces de encontrar un nuevo empleo que, quizá, requiera cualificaciones profesionales diferentes de las que poseen?

A nivel agregado y seleccionando varios países, el Gráfico 3 muestra el proceso de creación y destrucción de empleos en el largo plazo. Como puede apreciarse, para la mayor parte de los países que se muestran la economía ha sido capaz de crear más empleos de los que se han destruido.

Sin embargo, aunque los datos agregados han mostrado esta capacidad de la economía de crear suficientes empleos, éstos han variado mucho en los distintos sectores de la economía y, al mismo tiempo, los nuevos empleos van requiriendo unas habilidades y capacidades diferentes. Este continuo cambio, en definitiva, es la base del aumento de la productividad y los ingresos por persona. También empuja a las economías hacia un cambio estructural cada vez más centrado en los servicios en detrimento, principalmente, del sector primario y la manufactura. En relación con las futuras áreas de creación de empleo, un informe sobre los "Empleos del mañana" señala que las mayores oportunidades de empleo vendrán dadas por dos factores: las necesidades de adopción de nuevas tecnologías (como la inteligencia artificial o el Big Data) y con las necesidades de interacción humana (como podrían ser los cuidados de la salud) (World Economic Forum, 2020)

Gráfico 3
Destrucción, creación y empleo neto. Varios países y periodos



Fuente: John Haltiwanger, Stefano Scarpetta, and Helena Schweiger. 2014. 'Cross Country Differences in Job Reallocation: The Role of Industry, Firm Size and Regulations'. Labour Economics (26): pp. 11–25. Tomado de *La economía* (CORE Project), Procesos de creación y destrucción puestos de trabajo.

Resta señalar a los "perdedores" de este proceso: los trabajadores desplazados por la destrucción de empleos cuyas habilidades y capacidades han quedado obsoletas para las demandas del mercado laboral. En este ámbito, el amortiguamiento de los costes personales y sociales de estas situaciones será más efectivo cuanto más densas sean las redes de protección social de cada economía y, en general, cuanto más profundo sea el estado de bienestar alcanzado. Por otro lado, el papel de los agentes sociales (sindicatos, asociaciones empresariales, etcétera) se hace fundamental para inducir un aprendizaje continuo y unas políticas efectivas de recualificación de los trabajadores permitiendo a la economía, al mismo tiempo, evolucionar en el proceso de creación y destrucción empresarial de forma fluida[3].

[3] Tomemos en cuenta que estamos hablando en este epígrafe del largo plazo. En el corto y medio plazo los ciclos económicos afectan a la cantidad de empleo de forma temporal y, en estos casos, los cambios observados no tienen necesariamente que ver con las transformaciones tecnológicas y económicas estructurales.

5. La tecnología en la historia económica mundial. Revoluciones tecnológicas, organización del trabajo y progreso

Como hemos señalado en el epígrafe anterior, el desarrollo económico y social tiene un elemento central en el cambio tecnológico que se ha operado en la economía mundial desde principios del siglo XIX. Así, desde la revolución industrial británica de finales del siglo XVIII hasta el actual estadio tecnológico de las tecnologías de la información y la comunicación, la economía mundial ha avanzado rápidamente en términos de población, bienestar material y salud (ver vídeo 3). Según los datos de Angus Maddison, entre el año 1000 y el 1820, ocho siglos, la población mundial se multiplicó por un factor de 3,8 superando ligeramente los 1.000 millones de habitantes, mientras la renta por persona (medida como el Producto Interno Bruto real en moneda común por persona) solo se multiplicó por un factor 1,5 alcanzando en 1820 los 667 dólares internacionales constantes por persona. Desde esta fecha hasta 2001, la población ha aumentado hasta los 6.150 millones (un factor de multiplicación 5,9) mientras la renta por persona ha llegado a algo más de 6.000 dólares (con un factor de multiplicación de 9) en menos de dos siglos. Según las propias proyecciones del autor, para 2030 la población del planeta se elevará hasta los 7.650 millones de personas y la renta por persona hasta los 11.700 dólares internacionales. Previamente, entre el año 1000 y 1820 el avance técnico fue lento, aunque fue importante en el proceso de desarrollo pues permitió el aumento de la población mundial, con el progreso de la agricultura y favorecieron el comercio mediante las mejoras de la tecnología marítima.

Vídeo 3

Hans Rosling: 200 años en cuatro minutos. Población mundial, progreso económico y esperanza de vida

Fuente: BBC News

En esta visión de muy largo plazo, algunos conjuntos de innovaciones se han configurado como verdaderos procesos de cambio global en el sistema económico mundial representando mucho más que un conjunto de nuevos productos o sectores adicionales a los existentes. Estos procesos, denominados "Revoluciones Tecnológicas", han configurado un grupo completo de nuevas tecnologías genéricas, nuevas infraestructuras y principios de organización que han sido capaces de modernizar e incrementar gradualmente la productividad de la economía en su conjunto creando, por tanto, un nuevo paradigma tecno económico (Pérez, 2005). Los nuevos paradigmas elevan la productividad del sistema económico en forma de escalón aunque su distribución entre sectores, regiones y países y en el espacio temporal es muy desigual.

La tabla 1 muestra las cinco grandes revoluciones tecnológicas que han surgido en la economía mundial en los últimos siglos. Su autora, Carlota Pérez (Pérez, 2002), señala que estas transformaciones han sido las cinco grandes fuentes de desarrollo de largo plazo en la economía mundial, especialmente en los países desarrollados. Como puede observarse, las transformaciones socio económicas de dichas revoluciones tienen implicaciones que van más allá de la simple incorporación de nuevos procesos y productos a los mercados de bienes y servicios. Así, las nuevas técnicas y productos arrastran al conjunto del sistema al demandar la construcción o la redefinición de las infraestructuras existentes. De igual forma, el paradigma productivo se ve afectado en sus aspectos organizativos y en la lógica general del proceso productivo. Todo ello implica una completa redefinición de las pautas de generación y acumulación del excedente que necesita unas nuevas relaciones institucionales y sociales en la economía mundial.

La experiencia histórica muestra que el proceso de cambio completo de una revolución tecnológica a otra ha sucedido en periodos de unos sesenta a setenta años, en consonancia con el conocido análisis de la dinámica capitalista de muy largo plazo del economista ruso Nikolái Kondrátiev (conocido este análisis como las "ondas largas"). Este largo proceso ha estado dividido en dos etapas claramente diferenciadas; la etapa de instalación y la etapa de difusión, con un periodo de cambio entre ambas. Cada una de estas etapas ha durado entre 20 y 30 años, mientas que el momento de cambio ha durado entre 3 y 13 años. Las características socio-económicas e institucionales de funcionamiento de la economía en estos periodos son claramente diferentes.

Tabla 1
Revoluciones Tecnológicas y Paradigmas Tecno Económicos

Revolución tecnológica	Nuevas tecnologías e industrias	Infraestructuras nuevas o redefinidas	Paradigma tecno-económico
PRIMERA: desde 1771. La "revolución industrial" Gran Bretaña	Industria mecanizada del algodón Hierro forjado Maquinaria	Canales y vías fluviales Carreteras de peaje Energía hidráulica	Producción intensiva Mecanización Productividad/ahorro de tiempo Redes locales Movilidad en el agua
SEGUNDA: desde 1829 Era del vapor y el ferrocarril En GB y extendiéndose al continente y los EEUU	Motores de vapor y maquinaria Minería del carbón y el hierro (elementos centrales ahora) Construcción de ferrocarriles Energía del vapor en la industria	Ferrocarril Correo postal universal Telégrafo (a lo largo del ferrocarril) Grandes puertos, almacenes Gas urbano	Economías de aglomeración/ ciudades industriales / mercados nacionales Centros energéticos con redes nacionales Partes estandarizadas (maquinaria hecha por máquinas) Energía disponible donde se necesita (vapor) Movimiento interdependiente
TERCERA: desde 1875 Era del acero, electricidad e ingeniería pesada EEUU y Alemania sobrepasando a GB	Acero barato Desarrollo completo del motor de vapor Química pesada e ingeniería civil Industria de equipamiento energético Cobre y cables Comida enlatada y embotellada Papel y embalajes	Transporte marítimo mundial (canal de Suez) Ferrocarril internacional Grandes túneles y puentes Teléfono (nacional) Redes eléctricas (iluminación y uso industrial)	Estructuras gigantes (acero) Economías de escala en la planta /integración vertical Ciencia como factor productivo Redes mundiales e imperios (incluyendo empresas) Estandarización universal Contabilidad de costes para el control y la eficiencia Ampliación de los mercados mundiales
CUARTA: desde 1908. Era del petróleo, el automóvil y la producción en masa	Producción en masa de automóviles Combustibles baratos Petroquímica Motor de combustión interna Aparatos domésticos eléctricos Alimentos congelados y refrigerados	Redes de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos Redes de conducción de petróleo Electricidad universal Telecomunicaciones por cable y sin cable mundiales	Producción y mercados masivos Economías de escala, integración horizontal Estandarización de productos Alta intensidad energética Materiales sintéticos Especialización funcional, pirámides jerárquicas Centralización, centros urbanos, periferia urbana Acuerdos internacionales y confrontación
QUINTA: desde 1971 Era de la Información y las telecomunicaciones EEUU y extendiéndose a Europa y Asia	Revolución informacional Microchip Ordenadores, software Telecomunicaciones Instrumentos de control Nuevos materiales Biotecnología	Telecomunicaciones mundiales digitales (fibra óptica, radio y satélite) Internet y correo electrónico Redes eléctricas, uso flexible Infraestructuras de conexión de transportes de alta velocidad	Intensidad de la información (microelectrónica basada en las TIC) Redes de estructuras Conocimiento como capital, valor intangible Heterogeneidad, flexibilidad, adaptabilidad Mercados segmentados, nichos de mercado Economías de alcance y especialización combinadas con economías de escala Globalización, interacción entre lo global y lo local Cooperación interna y externa, clusters Comunicación y conexión global ya l instante.

Fuente: Basado en Pérez (2002), tomado de Matesanz (2011)

Durante la etapa de Instalación de cada revolución tecnológica se ha producido una batalla entre lo nuevo y lo viejo, donde la "destrucción creadora" schumpeteriana ha estado muy presente tanto en el conjunto de la economía como en el marco institucional. En esta primera fase de la revolución, el capital financiero se dirige a las nuevas tecnologías e industrias donde los beneficios extraordinarios son mayores que en las, ya maduras, tecnologías del paradigma previo. Adicionalmente, estas últimas se ven sometidas a presión para su modernización o, en caso contrario, se ven amenazadas en su existencia. Por supuesto, esta fase produce una creciente polarización del ingreso, tanto a nivel empresarial como territorial, y un aumento de la demanda de nuevas habilidades y capacidades de los trabajadores. A su vez, esto permite la mutación hacia nuevas pautas de consumo e, incluso, nuevos estilos de vida. La tensión entre lo nuevo y lo antiguo, finalmente, produce un cierto enfrentamiento social y político. El rol del Estado Emprendedor resulta fundamental en esta etapa de instalación planteada por el modelo de las revoluciones tecno-económicas. El estado orienta y apoya las inversiones en tecnología, asumiendo el elevado riesgo característico de la etapa de instalación.

Hacia el final del periodo de Instalación los retornos de los mercados de valores muestran una etapa de "burbuja" con altos y rápidos beneficios bursátiles en los que se produce una atmósfera de "casino" desvinculada de los negocios y la economía real. En este momento se produce el tránsito, el Punto de Giro, hacia la etapa de Difusión. El ejemplo más cercano y extremo de esta situación lo encontramos en la crisis de las empresas tecnológicas que en abril del año 2000 se vio reflejada en el desplome del índice bursátil NASDAQ, formado por este tipo de empresas.

En esta fase intermedia el nuevo paradigma se ha instalado en el territorio, en la economía y en la mente de las personas. Se han producido parte de las infraestructuras necesarias para su desarrollo, el nuevo paradigma ha sido aceptado como el "sentido común" que rige la producción, el consumo y el modelo de negocios. En este sentido, el trabajo del capital financiero está hecho y es la hora de hacer la transición hacia un modelo menos riesgoso y más asociado con la actividad productiva y sus potencialidades reales de beneficios.

Posteriormente, durante la etapa de Difusión, la lógica de generación de riqueza y acumulación del excedente deja de estar centrada en el sector financiero pasando a situarse en el aumento de la capacidad productiva, el empleo y la actividad económica (reflejada en los dividendos de las empresas). Una vez que el sentido común del modelo se ha impuesto, los países tienden a construir la infraestructura necesaria para su desarrollo, así como a implementar medidas de política que faciliten el crecimiento del mercado según los

requerimientos de la tecnología. Adicionalmente, el hecho de que el "estilo de vida" del nuevo modelo está instaurado y relativamente extendido, el proceso innovador se centra más en el desarrollo y mejora de productos y servicios orientados por las necesidades de la demanda. La diferencia general con la etapa previa es el sentido de largo plazo de las inversiones efectuadas y la lógica del beneficio relacionado directamente con la actividad real y las ventas en los mercados.

Por último, la etapa de Difusión permite que el nuevo paradigma tecno productivo se derrame a muchos otros sectores, no solo a aquellos centrales en la revolución, y a otras regiones permitiendo un proceso de reequilibrio en la composición de la distribución de la renta tanto doméstica como a nivel internacional. Por supuesto, la siguiente revolución tecnológica se comienza a ges-

Recuadro 1.
La cultura y las instituciones en el cambio tecnológico

El proceso descrito sobre la instalación y difusión de las revoluciones tecno-económicas se ha venido produciendo en las cinco revoluciones que Carlota Pérez nos señala, mostrando una cierta consistencia en la dinámica económica y tecnológica que el sistema mundial ha enfrentado desde la primera revolución industrial. Ahora bien, como los historiadores sobre la tecnología nos recuerdan, la tecnología no es otra cosa que cultura. En este sentido, el marco institucional y cultural son las bases para la generación y la difusión de las tecnologías entre regiones y países. Así, no es posible entender cómo Europa tomó la supremacía en la primera revolución tecnológica, aun cuando el desarrollo científico y tecnológico árabe y chino previo estaba más avanzado, sin tomar en cuenta diversos factores como, por ejemplo, la idea de que la invención, el descubrimiento y la ciencia convertía al hombre en héroe en la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX. O las intensas relaciones que científicos, ingenieros y descubridores tenían en el marco de las dinámicas asociaciones científicas británicas, como la Royal Society of Arts. Igualmente, la intensidad de las relaciones comerciales en la Europa de la época, así como la movilidad entre países de la comunidad de sabios, técnicos y trabajadores cualificados, permitieron la expansión de la tecnología. Por ejemplo, las técnicas del estampado en algodón cuyos avances técnicos eran patentados en el siglo XVIII se extendieron rápidamente desde Augsburgo y Génova a Silesia y Barcelona creando grandes centros manufactureros. Muchos otros ejemplos pueden encontrarse en el gran trabajo que Maxine Berg y Kristine Bruland editaron en 1998 y referenciado en la bibliografía de este capítulo. En este sentido, estos son otros elementos que nos permiten ir completando la "historia" del crecimiento económico y el desarrollo de largo plazo que señalábamos al hablar de los economistas neoclásicos y el papel de la tecnología.

Fuente: Elaboración propia

tar. El nacimiento de los nuevos paradigmas enfrenta la tensión de la menor probabilidad de éxito que las tecnologías del paradigma dominante pero un potencial mayor de beneficio tanto en términos de rentabilidad como de su potencial contribución al crecimiento y desarrollo económicos.

El proceso histórico de desarrollo económico y cambio tecnológico ha tenido también un papel relevante en la forma en que se organiza el proceso de trabajo. En su clásico ejemplo, Smith nos indica que un solo artesano podrá producir muy pocos alfileres, mientras que un grupo de trabajadores, distribuyéndose la tarea en fases, podrá producir en número muy superior con las mismas horas de trabajo que el artesano. De igual forma, Marx considera que una exitosa organización de la producción incrementa la plusvalía, aunque, nos dirá, se utiliza para imponer la necesaria disciplina en el logro de dicha plusvalía.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, F. W. Taylor retoma estas ideas introduciendo en la organización del proceso productivo la llamada "dirección científica del trabajo", lo que dará lugar a la organización *taylorista* del trabajo. El desarrollo de los métodos de Taylor convierte las tareas complejas en una sucesión de trabajos sencillos, con un conjunto de métodos y reglas, concebidos desde la dirección, que se convierten en ley dentro de la fábrica. Esto facilitó la entrada masiva de trabajadores no especializados en la economía norteamericana, destruyendo la lógica previa de la producción artesanal y estableciendo una nueva relación de fuerzas a favor del *management* empresarial.

Este esquema se profundizó en la segunda década del siglo XX cuando se introdujo en las fábricas de automóviles Ford la cadena de montaje (desde entonces pasó a llamarse *fordismo*). La cinta transportadora impuso un ritmo de trabajo ahorrador de los tiempos derivados de la circulación manual de las piezas de un puesto a otro y, con ello, se disminuyó el salario real en términos del incremento de la parte productiva de la jornada de trabajo. A su vez, la cinta de montaje "obligó" a la estandarización del mecanizado de partes y piezas, para que pudieran ser intercambiables entre sí, lo que incentivó el uso de máquinas especializadas. El resultado fue la producción en masa de bienes idénticos (recordemos la famosa frase atribuida a Ford: "usted puede tener el coche que quiera siempre que sea un Ford T negro").

El éxito en la producción masiva se debió a que las importantes economías de escala generadas determinaban caídas en los costes. A su vez, se generalizó un salario diario elevado (el famoso *five dollars day* de Henry Ford) para que los trabajadores pudieran comprar los productos que ellos mismos producían, con lo que se incrementaba la demanda de los mismos, su producción y se generaban nuevas economías de escala y el ciclo volvía a repetirse, con lo que

el fordismo implicó la completa articulación entre el proceso de producción y el patrón de consumo. Al mismo tiempo, el modelo de producción implicó una significativa caída de la importancia de los trabajadores en el proceso productivo, ya que la secuencia de tareas sencillas implicó una fácil y rápida posibilidad de sustitución de estos.

A partir de la década de los setenta, el modelo de producción fordista parece perder relevancia debido al intenso proceso de reestructuración de la economía mundial ligado a las transformaciones tecno-productivas de la revolución tecnológica[4] asociada a la introducción del microchip. Esta revolución ha implicado que el cambio estructural y el crecimiento económico se produzca a través de la acumulación de conocimiento, la innovación y el cambio técnico y donde los elementos relevantes son la calificación de los recursos humanos, el saber hacer y la creación y difusión de la tecnología. La introducción del cálculo numérico en las máquinas herramientas, de los ordenadores en el diseño y control de la producción, la mejora de los transportes y las telecomunicaciones y las posibilidades de difusión de la información han sido factores prácticos que han modificado claramente las estructuras previas de organización del trabajo.

La organización de la producción postfordista ha sido denominada *toyotista u ohnista*. Como contraposición al modelo anterior, la nueva organización del trabajo recupera la creatividad y el saber hacer en todos los estadios de la producción, con lo que el trabajo pasa a ser un eslabón más en la cadena de generación y difusión de la tecnología y la incorporación de innovaciones; se recupera el protagonismo de la pequeña y mediana empresa, por su mayor flexibilidad en la adaptación a la cambiante demanda; se incide en la diferenciación de los productos y en una menor importancia de las economías externas asociadas a grandes producciones. En estos momentos son más relevantes las economías de gama y de diferenciación y la posibilidad de obtener economías de escala en cada variedad del producto.

Estas características de las nuevas tecnologías aplicadas a la producción orientan la organización del trabajo hacia la gestión de las empresas en red,

[4] La revolución tecnológica, de forma muy sintética, ha implicado un modelo de desarrollo que trae aparejado un incremento del consumo de bienes diferenciados, una tendencia a la inestabilidad de la demanda, una mayor incertidumbre y riesgos asociados a la producción debido a esa sofisticada y cambiante demanda. Por el lado de la producción, se produce un progresivo crecimiento de la automatización del proceso de trabajo y se incrementa la rapidez en la introducción de innovaciones que provoca una reducción sustancial del ciclo de vida de los productos, aumentando la presión competitiva en la calidad y la novedad de los bienes y servicios y la especialización productiva flexible.

donde las tareas se diversifican, la toma de decisiones se descentraliza, se desdibujan las jerarquías y aumenta la autonomía, la movilidad y la responsabilidad de los trabajadores en el proceso empresarial. La revolución de las TIC ha facilitado la partición de los procesos productivos en fases geográficamente dispersas y en la redefinición de las estrategias globales de las empresas que ha venido en llamarse cadenas globales de valor (CGV) (Gerefi, et al., 2001) o redes globales de producción, entre varios otros tipos de denominaciones. A nivel de los efectos sobre el trabajo, la distribución geográfica de las tareas ha implicado un conservación de las áreas más creativas y con mayor valor añadido para los países desarrollados mientras que las tareas más fordistas (como el montaje, por ejemplo) están siendo realizadas en los países de menor desarrollo relativo. La modificación de esta realidad, permitiendo a los países menos desarrollados ascender en esta escalera de valor añadido, sin embargo, no se ha producido de forma generalizada salvo para algunos países del sudeste asiático, especialmente China[5].

6. Innovación y cambio tecnológico en la globalización

Antes de presentar un panorama de las actividades de innovación y el cambio tecnológico a escala global debemos tener en cuenta las dificultades y problemas que conllevan los indicadores habitualmente empleados para medir la innovación. Podemos dividir estos indicadores en dos grandes grupos en función de lo que miden: recursos y resultados, es decir, inputs y outputs. Primero, los indicadores sobre los recursos destinados a las actividades de innovación se suelen centrar en el gasto en I+D o el número de trabajadores investigadores dedicados a realizar tareas de I+D. Segundo, para medir los resultados de las actividades de innovación habitualmente se emplean indicadores de patentes y publicaciones científicas. En esta línea, también se suele analizar la importancia relativa de los bienes con alto contenido tecnológico, por ejemplo, calculando su proporción sobre el total del valor añadido industrial o las exportaciones. Adicionalmente, los indicadores de recursos y resultados se pueden completar con índices sobre la difusión de las tecnologías en la sociedad. Para ello, se utilizan datos sobre conexiones a internet, suscripciones a banda ancha, o acceso de la población a la telefonía móvil.

Sin embargo, de acuerdo a lo que presentamos en nuestro marco teórico, gran parte del proceso de innovación no se podrá medir adecuada-

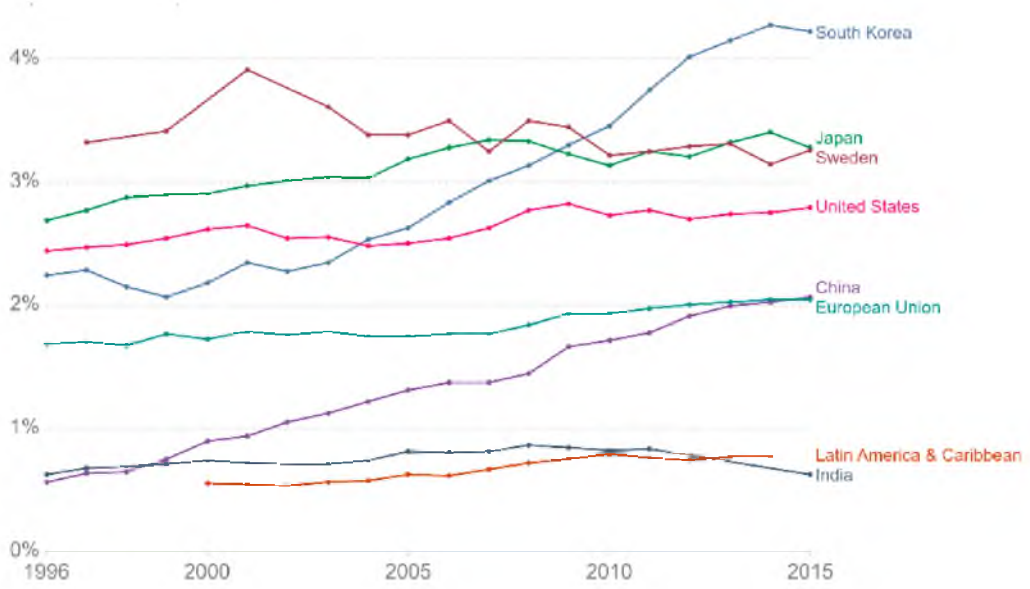
[5] Para profundizar sobre el conocimiento de las cadenas globales de valor se puede consultar los capítulos sobre el comercio internacional y sobre las empresas transnacionales y la inversión extranjera directa de este mismo libro.

mente a través de estos indicadores. Tomemos, por ejemplo, el caso de las patentes. Hoy sabemos que gran parte las innovaciones desarrolladas e implementadas por las empresas nunca llega a patentarse. Al mismo tiempo, la mayoría de las patentes registradas jamás llegan a comercializarse, quedándose simplemente en invenciones sin aplicación práctica que, por lo tanto, no deberían ser consideradas como innovaciones.

En líneas generales, podemos decir que los indicadores más utilizados para estudiar la innovación miden mejor un tipo de innovaciones que otras. En particular, miden relativamente bien las innovaciones *de producto*, basadas en *conocimientos codificados* y de carácter *científico*, mientras que no logran capturar adecuadamente las innovaciones de carácter *incremental* y las basadas en *conocimientos tácitos* aprendidos y difundidos con la práctica e interacción entre actores y usuarios (también denominadas innovaciones del tipo DUI, por los términos en inglés *doing*, *using* e *interacting*).

Este sesgo a la hora de medir un tipo de actividades de innovación (y minusvalorar otros) implica que, como veremos en esta sección, la imagen que ofrecen los indicadores tradicionales sobre el desempeño innovador de los países deja en posiciones muy rezagadas al mundo subdesarrollado. Al mismo tiempo, muestran una rápida evolución de algunas economías asiáticas, por ejemplo, Corea del Sur y más recientemente China. Atendiendo al gasto en I+D como porcentaje del PIB, los datos reflejan un claro liderazgo de Estados Unidos, Japón y algunos países europeos, junto con un desarrollo muy acelerado en Corea y en China. Paralelamente, podemos observar el enorme rezago que presentan países como India o regiones como América Latina, con menos de un 1% de su PIB dedicado a tareas de investigación y desarrollo.

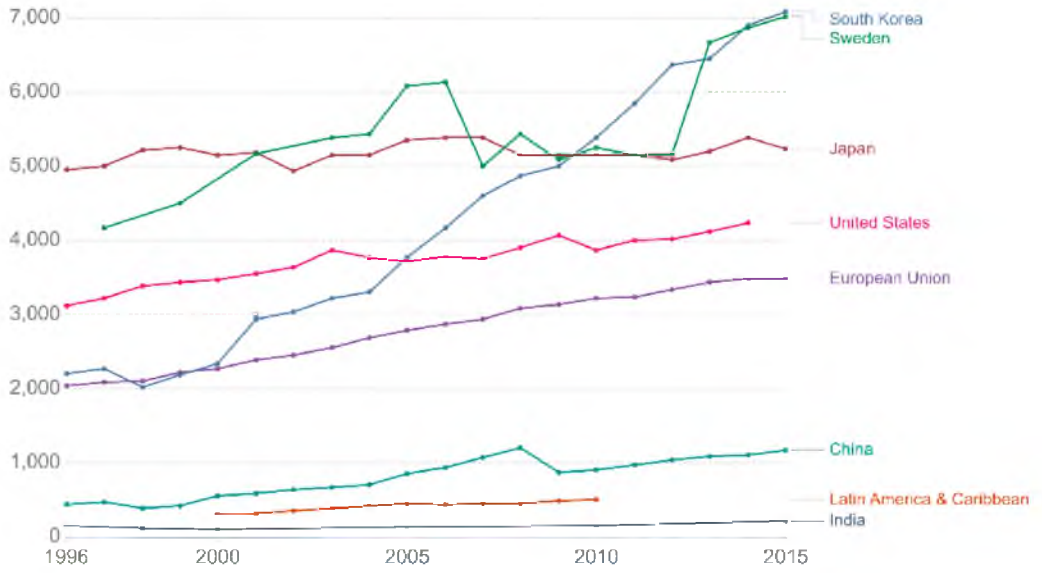
Gráfico 4
Gasto en I+D como porcentaje del PIB (1996-2015)



Fuente: World Bank – World Development Indicators
Nota: Versión interactiva del gráfico

Los datos de investigadores dedicados a la I+D nos ofrecen un panorama muy similar al anterior, con algunas pequeñas diferencias, como el mejor desempeño relativo de Europa, principalmente de los países nórdicos, y la mayor diferencia entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado.

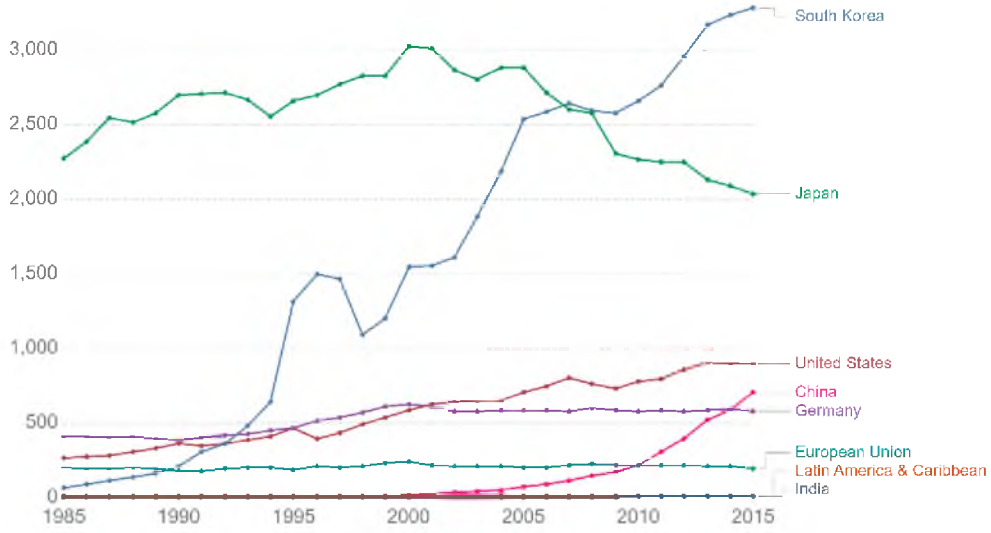
Gráfico 5
Investigadores en I+D por millón de habitantes



Fuente: World Bank – World Development Indicators
Nota: Versión interactiva del gráfico

Si nos detenemos en los indicadores de resultados, el panorama que observamos presenta diferencias más marcadas entre los países: Corea experimenta un espectacular crecimiento hasta situarse muy por encima del resto de países, con más de 3.000 patentes por millón de habitantes, Japón evoluciona a la baja, pero sigue muy por encima de Estados Unidos, que mantiene un crecimiento constante desde los años 80, mientras que la Unión Europea se ubica muy por debajo de estos países. América Latina e India están muy alejados del resto (con 10 patentes por millón de habitantes), mientras que China experimenta un espectacular crecimiento (especialmente relevante si consideramos que su población creció también durante este periodo), superando a la media europea y a algunos de sus países líderes, como Alemania.

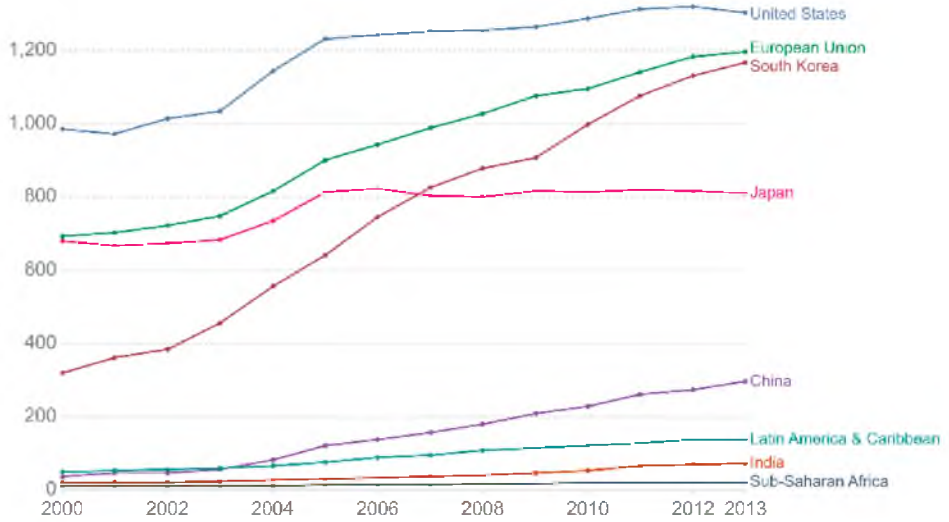
Gráfico 6
Solicitudes de patentes por millón de habitantes (1985-2015)



Fuente: World Bank – World Development Indicators UN World Population Prospects
Nota: Versión interactiva del gráfico

Cuando medimos los resultados a través de los artículos publicados en revistas científicas, entonces encontramos otro panorama diferente: Estados Unidos se sitúa a la cabeza, seguido por Europa y Corea del Sur. Cabe destacar que, dentro de Europa, existen importantes diferencias entre países, con casos como Reino Unido o los países nórdicos, que se sitúan a la cabeza mundial de la producción de artículos científicos, por encima incluso de Estados Unidos, mientras que otras economías, como Francia, España o Italia registran cifras muy inferiores. Japón presenta un cierto estancamiento en los últimos años, aunque sigue todavía muy por encima de los resultados mostrados por los países emergentes y subdesarrollados. En estos últimos, destaca especialmente el rápido crecimiento de China, que se ha convertido en una importante potencia científica.

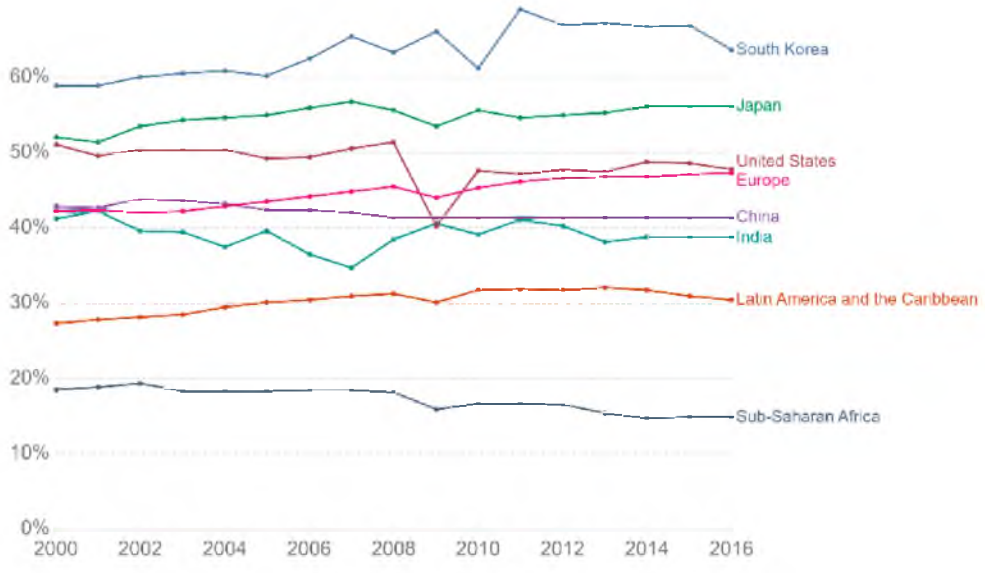
Gráfico 7
Publicaciones científicas por millón de habitantes (2000-2013)



Fuentes: World Bank – World Development Indicators UN World Population Prospects
Nota: Versión interactiva del gráfico

Otra forma de estudiar el desempeño innovador de los países es a través de la importancia relativa que tienen en la economía las industrias de media y alta tecnología. Este análisis nos permite corroborar la especialización de los países desarrollados en este tipo de industrias frente a otras regiones como América Latina y, especialmente, África subsahariana, donde la producción se centra más en industrias de bajo contenido tecnológico.

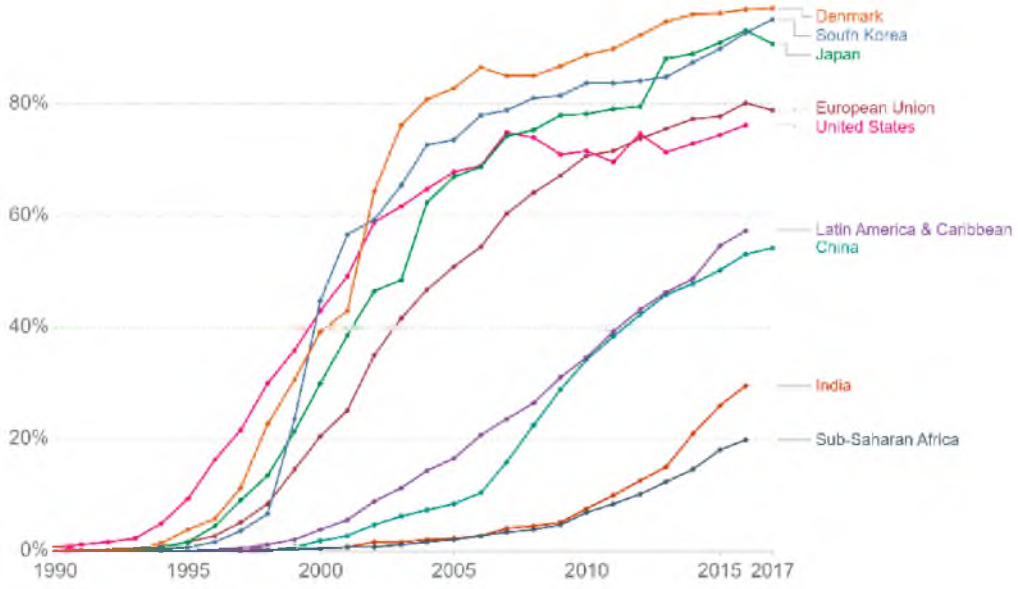
Gráfico 8
Proporción del valor agregado industrial correspondiente a industrias de media y alta tecnología (2000-20016)



Fuente: United Nations Statistics Division
Nota: Versión interactiva del gráfico

Finalmente, los indicadores de difusión y acceso generalizado de la tecnología también muestran una gran brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Por ejemplo, al observar el porcentaje de la población con acceso a internet (gráfico 9), nos encontramos con tasas cercanas al 100% en los países líderes (algunos nórdicos, Corea y Japón, por ejemplo), tasas levemente superiores al 50% en China y América Latina y situaciones muy rezagadas, como son los casos de India y África subsahariana donde solo una minoría de la población tiene acceso a Internet.

Gráfico 9
Porcentaje de la población con acceso a Internet (1990-2017)



Fuente: World Bank – World Development Indicators
Nota: Versión interactiva del gráfico

Como adelantábamos más arriba, todos los indicadores presentados muestran un claro rezago de los países subdesarrollados. Sin embargo, la actividad innovadora en estos países no solo es relevante, sino que resulta fundamental para el desarrollo de sus economías. Normalmente, se trata de actividades de menor intensidad, que requieren menor especialización, menos contenido científico-tecnológico, que buscan la adaptación de tecnologías externas, la introducción de innovaciones organizacionales o la compra de maquinaria. Estos procesos de innovación característicos del subdesarrollo son infravalorados por los indicadores utilizados aquí, pero tienen gran valor y relevancia, ya que permiten resolver de forma novedosa problemas económicos que afectan a millones de personas.

Llegados a este punto conviene tener en cuenta que, para comprender adecuadamente los procesos de innovación a escala global, no podemos quedarnos únicamente con un análisis comparativo de diferentes países y regiones. La innovación, decíamos en nuestro marco teórico, es un proceso esencialmente interactivo y colaborativo. Un proceso en el que científicos, ingenieros, empresas, centros de investigación y agencias gubernamentales interactúan intensamente en redes de colaboración. La relevancia de estas redes es cada vez mayor: mientras que a principios de los 2000, el 54% de las patentes y el 64% de las publicaciones científicas a escala mundial eran el resultado de un trabajo en equipo, dos décadas después estos porcentajes han aumentado hasta llegar, respectivamente, al 70% y el 80% (WIPO, 2019). Esto pone de manifiesto la importancia de comprender bien las redes de innovación a escala global.

Dos grandes fuerzas, aparentemente contrapuestas, dan forma a estas redes de innovación global. La primera, es una tendencia hacia la aglomeración y la concentración geográfica. Paradójicamente, a pesar de las mejoras en los transportes y las telecomunicaciones, la cercanía geográfica entre personas, empresas y centros de investigación resulta cada vez más importante para innovar. Pero además de aglomerarse, los actores deben conformar redes locales de colaboración propicias para la innovación. Estas redes, que conectan a personas, empresas y organizaciones de un mismo territorio, resultan fundamentales para agilizar la difusión de conocimientos y la coordinación de acciones, facilitando así el éxito innovador a escala colectiva. Las principales redes locales de innovación se encuentran en grandes aglomeraciones urbanas, principalmente en Europa, EEUU y algunos países asiáticos. Ciudades como Londres, Los Ángeles, Nueva York, Pekín, Seúl y Tokio se sitúan a la cabeza mundial en la generación de patentes y artículos científicos. Sin embargo, la relación entre población y producción de innovaciones no es tan clara en el mundo subdesarrollado, donde grandes urbes como Buenos Aires, Ciudad de México, Delhi, Estambul o Teherán generan sensiblemente menos innovaciones por habitante y otras ciudades, como Lima, Yakarta, Karachi o Manila, presentan muy bajos niveles de innovación pese a concentrar grandes cantidades de población (véase Gráfico 10).

Gráfico 10
Patentes y artículos científicos en las 35 ciudades más grandes del mundo

Fuente: WIPO 2019.

Notas: El tamaño de los círculos es proporcional a la población del área metropolitana (alrededor de 2017). Eje en escala logarítmica. Debido a los bajos valores de publicaciones científicas o de patentes, Kinshasa y Shijiazhuang se omiten en el gráfico. Cifras de patentes basadas en familias de patentes internacionales.

La segunda fuerza que guía a las redes de innovación es de carácter global. Las nuevas tecnologías y el abaratamiento de los transportes y las telecomunicaciones sin duda han facilitado este proceso de interconexión en una red global. Una red formada por equipos de investigadores, empresarios e ingenieros situados en distintos lugares del mundo que colaboran intensamente para producir innovaciones. Sin embargo, las crecientes conexiones globales no están distribuidas de forma equitativa. Un pequeño número de aglomeraciones urbanas ejercen como centros conectores de la red mundial. En particular, se pueden destacar diez ciudades altamente innovadoras y fuertemente conectadas a las redes globales de innovación. Éstas son: San José, Boston y Nueva York en EEUU, París, Londres y Frankfurt en Europa, Pekín y Shanghái en China y Bangalore en India. En la red global de innovación, uno de cada tres vínculos se realiza entre estas diez ciudades por lo que este grupo parece conformar el núcleo central de la red global (Mapa 1).

Mapa1
Red mundial de co-invención (2011-2015)

Fuente: WIPO, 2019.

Nota: se representan colaboraciones entre inventores situados en distintos países del mundo y que resultaron en patentes registradas entre 2011 y 2015. Para simplificar la visualización, se muestra solo el 10% de las conexiones de mayor intensidad, es decir, aquellas que representan un mayor número de colaboraciones internacionales entre inventores.

Para comprender el funcionamiento de las redes globales de innovación no debemos olvidar a las empresas transnacionales, ya que una parte importante de las interacciones se produce en el seno de las llamadas cadenas globales de valor. Tradicionalmente estas conexiones para innovar se observaron en

Recuadro 2
Las redes globales de colaboración para innovar

En los siguientes enlaces se puede acceder a mapas, interactivos elaborados por la Oficina Mundial de Patentes, que representan las redes de colaboración entre ciudades del mundo para desarrollar innovaciones: redes interactivas de patentes y publicaciones.

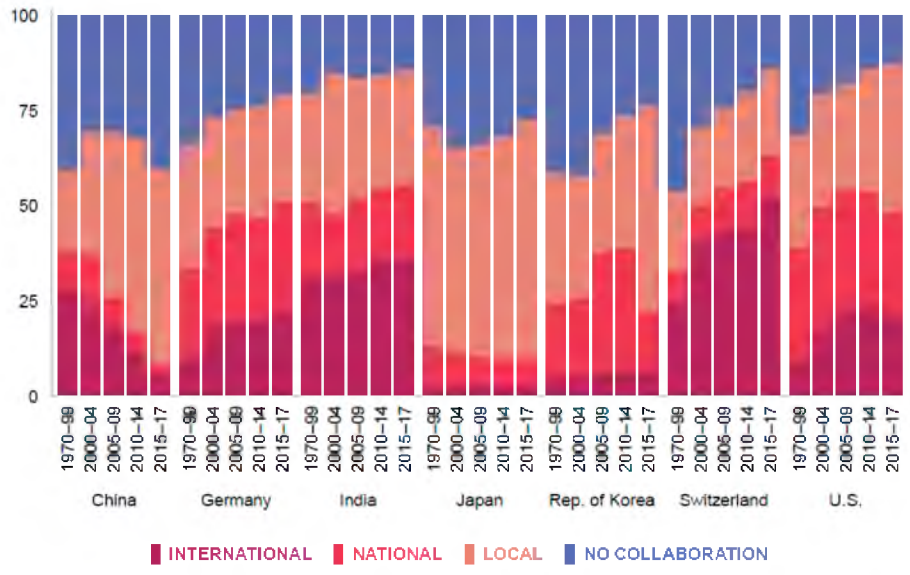
Pruebe a seleccionar diferentes tipos de colaboración, representada en la generación de patentes (seleccionando "Co-inventions") o la producción de artículos científicos (seleccionando "Co-publications") en equipo. Observe cómo cambia la red en función de los diferentes niveles de intensidad en las conexiones entre ciudades, intensidad medida a través del porcentaje que supone cada vínculo sobre el total de colaboraciones de cada tipo. Seleccione distintos países del mundo y analice cómo se posicionan en la red sus principales ciudades. Analice también cómo varían las redes de colaboración si se observan diferentes campos de conocimiento como, por ejemplo, la física o la medicina (en el desplegable "All fields")."

Fuente: Elaboración propia a partir de WIPO, 2019.

los países de la tríada (EEUU, Europa occidental y Japón), pero desde finales de los años 90, las multinacionales fueron progresivamente localizando sus actividades de I+D en países de ingresos medios. Junto a esto, el desarrollo de grandes empresas en países emergentes ha generado un cambio en las redes de innovación, contribuyendo a la progresiva conexión con economías como China o India y, en menor medida, con países de Europa del Este. Como vimos al comienzo de esta sección, en los últimos quince años, la tríada ha reducido sustancialmente su participación en la producción mundial de patentes, pasando del 90% a dos tercios y, en artículos científicos, del 75% a la mitad. El rápido crecimiento de Corea y China explica en parte esta evolución, junto con el desarrollo de innovaciones en algunos países emergentes como India, Irán o Turquía.

Por último, si comparamos las fuerzas locales con las globales en las redes de innovación, encontramos diferencias importantes entre países. Mientras que en Europa y EEUU los vínculos internacionales aumentaron más que las colaboraciones locales, en Japón, Corea y especialmente en China las conexiones internacionales crecieron en números absolutos pero su proporción se redujo fuertemente en favor de las locales. Estos datos parecen indicar una estrategia de los países asiáticos, con China a la cabeza, en favor del desarrollo de innovaciones basadas en redes de colaboración a escala local (Gráfico 12).

Gráfico 12
Diferentes escalas geográficas de colaboración en la generación de patentes



Fuente: WIPO, 2019.

Nota: porcentaje de patentes resultantes de colaboración internacional, nacional, local y sin colaboración.

Recuadro 3
Redes de innovación y subdesarrollo: el caso de América Latina

En los países subdesarrollados, el diagnóstico acerca de las actividades de innovación es preocupante. En particular, América Latina presenta problemas crónicos de rezago en la producción de conocimiento y en su aplicación a las necesidades sociales y productivas. La inversión en investigación es ínfima: con casi un 9% de la población mundial, la región realiza solo el 2,8% del gasto mundial en I+D. Además, aunque recientemente aumentó su peso en la producción de patentes y artículos científicos, aún sigue ocupando una posición muy rezagada a escala mundial, solo por encima del continente africano.

En este contexto, es esperable que las redes locales de innovación presenten importantes dificultades. Por un lado, la baja calidad educativa, la escasez de centros de investigación y la poca implicación empresarial en tareas de I+D son indicativos de la debilidad de los actores locales. Además, estos actores presentan una escasa propensión a interactuar y colaborar en redes de innovación local.

Respecto a las redes globales, la región se vincula muy escasamente con los centros internacionales de desarrollo tecnológico. La progresiva conexión global que han ido experimentando muchos países asiáticos, apenas se observa en América Latina. Excepto algunas ciudades como Buenos Aires, Ciudad de México, San Pablo o Santiago de Chile, la mayor parte del continente está muy poco conectado a las redes globales de innovación. Además, apenas existe interacción regional, dado que las escasas colaboraciones internacionales desde América Latina se dan hacia fuera de la región, enfatizando la posición periférica de estos países y su dependencia de las economías desarrolladas en las redes globales de innovación.

Ante este panorama cabe preguntarse qué se puede hacer al respecto. Algunos estudios sugieren enfocar esfuerzos en sectores estratégicos, donde la región cuenta con ciertas condiciones favorables. En la agricultura, por ejemplo, América Latina ha registrado un fuerte aumento de su productividad por la incorporación de tecnología y las mejoras en la eficiencia, fruto de un esfuerzo innovador de los países. La región podría aprovechar sus conexiones con empresas multinacionales de agroquímicos y semillas con el fin de mejorar la investigación agrícola. Otro espacio interesante, vinculado con los nuevos modelos globales de producción y consumo sostenible, es el de la ecoinnovación. En este ámbito, las empresas latinoamericanas han acelerado las certificaciones y aumentado la generación de patentes, aunque sin duda queda mucho camino por recorrer.

La construcción de redes locales puede contribuir también a mejorar la situación. En este punto resulta de vital importancia el rol de las políticas públicas que han logrado sentar las bases de los sistemas nacionales de innovación en muchos de estos países, no solo destinando fondos públicos a la I+D, también integrando a empresas privadas y fortaleciendo los vínculos entre la academia y el sector productivo.

Fuente: elaboración propia a partir de Galaso (2019) y Bianchi et al. (2020).

7. Conclusiones

En este capítulo hemos recorrido diferentes aspectos macro y microeconómicos del cambio tecnológico y la innovación. Para terminar, queremos señalar tres cuestiones particularmente relevantes desde la perspectiva de la estructura económica mundial.

Primero, el cambio tecnológico resulta clave para determinar no solo el desarrollo en el largo plazo sino también la configuración de las relaciones económicas internacionales. Como muestra el modelo de los paradigmas tecno económicos, cada una de las revoluciones tecnológicas que acontecieron en los últimos 250 años arrastraron a la humanidad hacia redefiniciones en las formas de producción y distribución del excedente, así como a nuevos marcos institucionales y sociales. La evolución experimentada por los diferentes países y regiones del mundo refleja estas trayectorias de cambio, y condiciona las posibilidades de desarrollo. De cara al futuro, la aceleración del cambio tecnológico, seguramente nos lleve a experimentar otros procesos de este tipo, con las consiguientes transformaciones en la economía mundial.

Segundo, la importancia de las redes. La innovación es, en esencia, un proceso interactivo, donde múltiples actores de diferente naturaleza se relacionan, compiten y colaboran para generar nuevos productos o procesos. Estas redes se están basando, cada vez más, en dos elementos aparentemente contradictorios: un fuerte enraizamiento local, reflejado en la creciente densidad y aglomeración territorial de actores y vínculos de innovación en ciudades y regiones, y una gran apertura global, a través de conexiones internacionales que permiten la generación y difusión de conocimientos en lo que se conoce como un sistema global de innovación.

Tercero, la necesaria intervención de las políticas públicas. Como hemos visto aquí, en los procesos de innovación, los mercados por sí solos generan no solo injusticias sino también ineficiencias. Frente a estos fallos de mercado, los estados históricamente han desempeñado un papel fundamental. De hecho, los sistemas de innovación exitosos, desde Silicon Valley hasta Corea del Sur, cuentan con una activa participación del estado. Un papel que resulta de particular relevancia de cara al futuro, no solo para incentivar las innovaciones, sino también para orientarlas hacia objetivos que mejoren el bienestar colectivo. Comenzábamos el capítulo reflexionando acerca actividades y objetos cotidianos que ilustran el progreso material y social experimentado gracias al cambio tecnológico. Pero debemos recordar que el cambio tecnológico también ha sido responsable de importantes efectos negativos, como el cambio climático, que plantea un desafío sin precedentes para la humanidad.

Bibliografía complementaria para el estudio

WIPO. (2019). *World Intellectual Property Report 2019: The geography of innovation: Local hotspots, global networks*. World Intellectual Property Organization. Se recomienda leer el capítulo 1, donde se introducen conceptos teóricos básicos que ayudan a entender las transformaciones en la geografía global de la innovación, y el capítulo 2, donde se presentan diversos datos sobre las redes locales y las redes globales de innovación.

Repasando lo aprendido

1. Acerca de los tipos de innovación, señale la opción correcta:

a. La innovación basada en el uso y la práctica no sigue un proceso sistemático basado en la ciencia.
b. La innovación de proceso se caracteriza por basarse en conocimientos científicos.
c. La innovación radical implica la mejora de un producto o proceso preexistente.
d. La creación de una nueva forma de producción se conoce como innovación de producto.

2. Sobre los indicadores para medir la innovación, señale la opción correcta:

a. Las patentes son un buen indicador de recursos destinados a la innovación.
b. Los indicadores habitualmente utilizados para medir la innovación infravaloran las innovaciones características de los países subdesarrollados.
c. El principal indicador de resultados de innovación es el gasto el I+D en porcentaje del PIB.
d. Las innovaciones incrementales se pueden miden correctamente a través de los artículos científicos por millón de habitantes.

3. El rol de los estados en la innovación es:

a. Poco importante en los países desarrollados y muy relevante en los países subdesarrollados.
b. Importante para transformar las innovaciones complementarias en innovaciones sustitutivas.
c. Relevante en los países desarrollados, pero poco importante para impulsar la innovación en los países subdesarrollados.
d. Fundamental para corregir los fallos de mercado asociados a la innovación y para orientar las innovaciones hacia objetivos sociales.

4. Señale la respuesta correcta en relación al papel del cambio tecnológico en el desarrollo económico de largo plazo

a. Dos países con la misma dotación de capital por trabajador presentarán el mismo nivel de desarrollo medido por su producto por persona
b. Aun cuando dos países tengan el mismo ratio de capital por trabajador, utilicen la

misma tecnología y tengan, en general, la misma dotación de factores productivos su nivel de desarrollo puede ser diferente.

c. Es mejor que un país o región espere a que otros innoven para no afrontar los costes de la innovación.

d. Los economistas neoclásicos fueron los precursores de la importancia de la innovación y los innovadores en la economía.

5. En el muy largo plazo, la economía observa ciclos económicos en los que el cambio tecnológico es central. Al respecto:

a. Ésta es una visión evidentemente teórica que no se sustenta en la evolución de la economía mundial del último siglo y medio

b. En la etapa de despliegue el papel del estado y de la política pública es poco importante pues todas las actividades necesarias las realizan las empresas

c. El capital financiero no es importante en ninguna de las fases de las revoluciones tecnológicas que se han mostrado en el texto.

d. Ninguna es correcta

Preguntas de verdadero o falso

1. Para estudiar la innovación, la economía ha ido reemplazando los tradicionales modelos lineales por otros más complejos que incorporan el carácter interactivo de la innovación.
2. Las redes de innovación se han hecho cada vez más globales, lo que implica que cada vez hay menos concentración espacial de la actividad innovadora en grandes ciudades, sino que todo depende de las colaboraciones internacionales.
3. Actualmente existe un consenso en la teoría económica acerca de los efectos positivos de las patentes en la generación y difusión de conocimientos, principalmente gracias al incentivo que suponen para la creación de invenciones.
4. El cambio tecnológico afecta a los mercados laborales de las economías de forma negativa creando cada vez más desempleo al sustituir mano de obra por máquinas.
5. Las revoluciones tecnológicas producen tensiones importantes en las economías modificando la estructura productiva, las necesidades de cualificación de la obra y las infraestructuras necesarias para su uso.

Bibliografía

Abramovitz, M. (1956). Resource and Output Trends in the U.S. since 1870. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 46(2), 1-23.

Arocena, R., & Sutz, J. (2000). Looking at national systems of innovation from the South. *Industry and Innovation*, *7*(1), 55-75.

Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies, 29*(3), 155-173. Retrieved December 11, 2020

Berg, M., y Bruland, K. (1998). *Technological Revolutions in Europe: Historical Perspectives.* Edited by. Cheltenham, U.K., and Northampton, MA: Edward Elgar, 1998.

Bianchi, C., Galaso, P., & Palomeque, S. (2020). Invention and collaboration networks in Latin America: evidence from patent data. *Serie Documentos de Trabajo*, DT 04/2020. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Biggi, G., & Giuliani, E. (2020). The noxious consequences of innovation: what do we know? *Industry and Innovation*, 1-23.

Binz, C., & Truffer, B. (2017). Global Innovation Systems—A conceptual framework for innovation dynamics in transnational contexts. *Research Policy*, *46*(7), 1284-1298.

Carlsson, B., & Stankiewicz, R. (1991). On the nature, function and composition of technological systems. *Journal of evolutionary economics*, *1*(2), 93-118.

Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative science quarterly*, 128-152.

Cooke, P. (1996), "Regional innovation systems: an evolutionary approach", en Hans-Joachim Baraczyk, Philip Cooke y Martin Heidenriech (eds.), *Regional Innovation Systems,* London University Press, Londres, pp. 1-18.

Edquist, C., y Johnson, B. (1997), "Institutions and organisations in systems of innovation", en Charles Edquist (ed.), *Systems of innovation-technologies, institutions and organizations,* Pinter, Londres, pp. 41-63.

Fleming, L., Greene, H., Li, G., Marx, M., & Yao, D. (2019). Government-funded research increasingly fuels innovation. *Science*, 364(6446), 1139-1141

Galaso, P. (2019). Redes de innovación y subdesarrollo. La carta del GETEM, número 7.

Gereffi, G., Humphrey, J., Kaplinsky, R. y Surgeon, T. (2001). Introduction: Globalisation, Value Chains and Development, *IDS Bulletin* Vol. 32 (3), 1-8.

Kaldor, N. (1957). A Model of Economic Growth. *Economic Journal*, 67, 591-624.

Lucas, R. E. (1988). On the mechanism of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.

Lundvall, B. Å. (1985), *Product innovation and user-producer interaction,* Aalborg University Press, Aalborg.

Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research policy*, *31*(2), 247-264.

Matesanz, D. (2011) El Nuevo paradigma tecnológico y productivo. El reto de evitar las desigualdades, en De la Cruz, J. M; Sánchez A., y Durán, G.: La economía mundial en transformación, Paraninfo, Madrid, pp. 247-270.

Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. RBA Libros.

Pérez, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires. Primera edición en inglés, 2002

Pérez, C. (2005). Respecialization and the deployment of the ICT paradigma. An essay on the present challenges of globalisation. *Papers for the IPTS FISTERA project*, November, Cambridge.

Romer, P.A. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94 (5), 1002-1035.

Schumpeter, J. A. (1971). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid.

Schumpeter, J. A. (1976). *Teoría del Desenvolvimiento Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Solow, R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320.

Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.

WIPO. (2019). *World Intellectual Property Report 2019: The geography of innovation: Local hotspots, global networks*. World Intellectual Property Organization.

World Economic Forum (2020) Jobs of Tomorrow Mapping Opportunity in the New Economy, Ginebra, Suiza.

EL COMERCIO INTERNACIONAL

Eduardo Bidaurratzaga Aurre
Elena Martinez Tola
Patxi Zabalo Arena Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional)
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Introducción

Lo que a día de hoy denominamos comercio internacional tiene una larga historia que se remonta a las primeras civilizaciones y a sus modos de producción y de intercambio de productos entre unas y otras para gestionar los excedentes y adquirir productos escasos o inexistentes en el ámbito local. Los procesos de colonización y la formación de grandes imperios transcontinentales a partir del siglo XV intensificaron estos intercambios, que conocieron aún mayor expansión como consecuencia de las revoluciones industriales, de diferentes avances en materia de medios de transporte y del imperialismo de finales del siglo XIX. Con todo, es a partir de mediados del siglo XX, y especialmente desde finales de siglo, cuando, vinculado a la era de la globalización, a los procesos de liberalización comercial, y a los avances en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), el comercio internacional conoce una gran expansión.

Del mismo modo, a lo largo de la historia se han producido también diferentes procesos de especialización productiva y/o industrialización en diferentes regiones del mundo, directamente vinculados a la aplicación de unos u otros planteamientos teóricos y políticas en materia de comercio internacional. Todo ello ha evidenciado el intenso debate que históricamente ha existido entre quienes han defendido el libre comercio o diferentes formas de intervención pública y proteccionismo.

Este capítulo quiere, en primer lugar, hacer un breve repaso histórico de las diferentes teorías y debates, así como de su evolución a lo largo del tiempo. A continuación, se pasará a mostrar las principales características del comercio internacional y sus tendencias más significativas a lo largo del tiempo en términos de distribución geográfica y sectorial, para terminar ese apartado evidenciando la relevancia actual de las cadenas globales de valor en la configuración del comercio internacional. Por último, se analiza el marco institucional del comercio internacional en la actualidad, así como sus principales antecedentes. De este modo, se hace un repaso de la creación y evolución del Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), hasta la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a finales del siglo XX. A este respecto, se muestran los diferentes avances realizados de la mano de este marco institucional en materia de liberalización comercial, introducción de diferentes temas controvertidos, e incoherencias y asimetrías diversas en la agenda multilateral del comercio internacional.

1. Teorías y debates

En el marco del eterno debate en el mundo de la economía entre "más mercado *versus* más intervención pública", con diferentes opciones intermedias, el ámbito específico del comercio internacional ha tenido su particular confrontación teórica entre quienes han apostado por la libertad de intercambios en el ámbito internacional, frente a quienes, desconfiando de los efectos libre comercio, han abogado por diferentes medidas de protección ante la competencia exterior.

Al igual que para la teoría económica en general, en el caso particular de las teorías del comercio internacional, más allá de los planteamientos y prácticas de los mercantilistas durante los siglos XVI, XVII y primera mitad del XVIII en Europa, los primeros antecedentes se sitúan en la obra del considerado padre de la economía moderna, el escocés Adam Smith (1723-90), donde expone su teoría del comercio internacional a partir de la ventaja absoluta. En función de ésta, Smith creía que cada país debería especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los que tuviera una mayor ventaja absoluta, es decir, aquellos en los que fuera más eficiente en términos de costes, e importar aquellos que se encontraran en la situación contraria. De ello, entendía Smith, que se derivaría una especialización eficiente de la producción y del comercio internacional que incrementaría los intercambios comerciales y supuestamente beneficiaría a todos los países, con independencia de su

ámbito de especialización. Desde esta perspectiva, el problema surgía para aquellos países que no tuvieran ventaja absoluta frente a otros en la producción de ningún bien.

Video 1
David Ricardo. Teoría del comercio internacional

Fuente: www.auladeeconomia.com

A partir de esta teoría, tal y como se explica en el Video 1, el británico David Ricardo (1772-1823) produjo su mejorada teoría de la ventaja comparativa, según la cual la especialización productiva y consiguiente exportación es beneficiosa para cualquier país, con independencia de que no tenga ventaja absoluta frente a otro en términos de costes. En ese sentido, lo fundamental sería que cada país se especialice en aquellos bienes sobre los que tenga mayor ventaja relativa, es decir, un menor coste relativo en la comparativa con otros bienes producidos en el país, contribuyendo así a la configuración de la denominada división internacional del trabajo (ver Video 1). Con todo, esta teoría se mostró limitada e incompleta por los supuesto sobre los que se su sustentaba, y fue objeto de diferentes mejoras posteriormente.

En el modelo ricardiano solo se tenía en cuenta la oferta, y la diferencia de productividad era la que determinaba el patrón de comercio internacional, dado que el trabajo se consideraba el único factor de producción. Para incorporar la relación de precios a la que se intercambian las mercancías, es decir, la relación real de intercambio, era necesario incluir la demanda recíproca, aportación realizada por el británico John Stuart Mill (1806-1873), posteriormen-

te complementada por los trabajos del británicos Alfred Marshall (1842-1924) y el irlandés Francis Edgeworth (1845-1926). A partir de estos antecedentes, llegó la reformulación neoclásica[1] de la teoría de la ventaja comparativa basada en la redefinición de la ventaja comparativa en términos de costes de oportunidad. Todo ello sufrió finalmente un desarrollo superior de la mano de los economistas suecos Eli Heckscher (1879-1952) y Bertil Ohlin (1899-1979), que crearon entre 1919 y 1933 una teoría sobre el comercio internacional en un marco de competencia perfecta, conocida como modelo Heckscher-Ohlin. Si bien las teorías anteriores ponían el énfasis en el menor coste relativo de los bienes producidos, ésta, que ha sido hegemónica durante mucho tiempo entre las teorías del comercio internacional, lo hace en las diferentes dotaciones relativas de factores productivos, tal y como se explica en el Video 2. En función de ello, un país se especializaría en la producción y exportación del bien que utiliza intensivamente su factor productivo relativamente abundante, e importaría aquel que emplee intensivamente su factor relativamente escaso (Bajo, 1991).

Video 2
Teorema Hecksher-Ohlin

Fuente: www.auladeeconomia.com

Con todo, pese a sus mejoras con respecto a teorizaciones previas (p.ej. la superación de la hipótesis del trabajo como único factor productivo), esta teoría tiene también diferentes limitaciones vinculadas a sus supuestos de partida, así como al caso del comercio entre economías similares o en un mismo sector de la actividad productiva. Esta teoría fue posteriormente ampliada a finales de los años cuarenta del siglo XX por el estadounidense Paul Samuelson (1915-

1 Aquí destacan autores como Haberler, Leontief, Lerner, y especialmente Meade.

2009), mediante el teorema de la igualación de los precios de los factores, dando origen al conocido como teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson. En éste se establece así que, además de la especialización vinculada a las diferentes dotaciones de factores, el comercio internacional dará lugar a la igualación en los precios de los factores productivos. Para superar algunas de las limitaciones de los modelos anteriores hay que esperar hasta los años ochenta, cuando surgen las nuevas teorías del comercio internacional de la mano de Paul Krugman (1953-). Estas teorías analizan el comercio internacional en condiciones de competencia imperfecta, economías de escala y diferenciación de producto, aportando una explicación sólida a la realidad del comercio intraindustrial, de gran relevancia y peso creciente a nivel internacional (Galaso, 2013).

Todo este conjunto de teorías ha ido complementando las anteriores en términos de supuestos más realistas y explicaciones para realidades con un mayor nivel de complejidad. Pero, en cualquier caso, todas ellas comparten la idea general de que el comercio internacional beneficia a quienes participan de él, como consecuencia de la ampliación de mercados, uso eficiente de los factores productivos, precios más bajos para los consumidores, y generación de mayores niveles de renta, producción y bienestar.

De todo ello cabría deducir entonces que no cabe otra línea de análisis, u otra opción razonable, en materia de políticas de comercio internacional que no pase por la liberalización comercial. No obstante, paradójicamente, más allá de estas teorías hegemónicas, debe señalarse que las teorías críticas con el libre comercio han existido y existen, haciendo hincapié en el análisis de las consecuencias negativas de la liberalización del comercio internacional. Asimismo, la práctica de muy diferentes gobiernos en materia de política comercial a lo largo de la historia está repleta de un amplio espectro de prácticas proteccionistas e intervenciones gubernamentales para limitar la libre competencia.

Así, tras los primeros antecedentes históricos del mercantilismo, abogando por la fuerte intervención del Estado en la economía en tiempos del absolutismo monárquico, la primera teoría propiamente dicha defensora del proteccionismo comercial corresponde al economista germánico Friedrich List (1789-1846) en el segundo cuarto del siglo XIX. List abogó por este tipo de medidas en el contexto de la formación de la unión aduanera de los estados de Alemania, la conocida como Zollverein, y que llevó a la unificación económica alemana. Pero su trabajo se inspiró en la experiencia de Estados Unidos de la época, donde residió exiliado durante varios años, y donde aprendió de las políticas proteccionistas impulsadas por Alexander Hamilton, el primer Secretario del Tesoro y responsable de política económica del gobierno de George Washington. De

hecho, las prácticas proteccionistas de los gobiernos de los Estados Unidos y de diferentes países europeos durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX (especialmente en el periodo de entreguerras y tras la crisis de los años 30) son ampliamente conocidas y documentadas en la literatura sobre historia económica, pese a que los discursos oficiales de los gobiernos y los organismos internacionales más favorables al libre comercio en la actualidad parecen tender a ocultar dicha realidad de la "historia oficial del capitalismo" (Chang, 2013).

Recuadro 1
La curiosa historia del libre comercio

Cuando el economista escocés Adam Smith escribió La Riqueza de las Naciones en 1776, atribuyó la creciente prosperidad de América a la especialización en la agricultura: «La principal causa del rápido progreso de nuestras colonias americanas es que hasta ahora casi todos sus capitales han sido empleados en la agricultura. No tienen manufacturas». Su consejo político era: no cambies algo que está bien. Smith les aconsejó a los americanos permanecer en las praderas y abrir sus fronteras a los bienes manufacturados británicos.

Los primeros gobiernos de Estados Unidos posteriores a la independencia tenían una visión diferente. Entendían que las ventajas comparativas de hoy pueden convertirse en las desventajas de mañana. Después de conquistar la independencia en el año en que se publicó La Riqueza de las Naciones, los colonos comenzaron a desarrollar una base industrial. El primer Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, expuso una temprana versión de la teoría de la sustitución de importaciones. Su «Informe sobre las Manufacturas» de 1791 rechazaba el consejo de Smith y sostenía que las empresas manufactureras podrían florecer y competir, pero sólo a costa de una protección frente a las importaciones y con «la incitación y patronazgo del gobierno».

En el punto álgido del entusiasmo británico por el libre comercio, Abraham Lincoln continuó siendo un descarado proteccionista. En asuntos de comercio, no habría sido un buen candidato para un empleo en el FMI o en el Banco Mundial. En una concisa respuesta a los argumentos de los economistas británicos que estaban pidiendo la eliminación de los aranceles americanos, respondió: «No sé mucho sobre aranceles, pero sé que si compro un abrigo en Estados Unidos, tengo un abrigo, y Estados Unidos se queda con el dinero».

Estas opiniones no se restringían al Nuevo Mundo. La primera teoría plenamente desarrollada sobre la protección de una industria naciente fue planteada por un economista alemán en el siglo diecinueve. Friedrich List no rechazaba la idea de la ventaja comparativa ni negaba los costes del proteccionismo a corto plazo. Pero sostenía que estos costes se verían considerablemente superados por los costes a largo plazo de no desarrollarse las industrias manufactureras. En su opinión, los argumentos desplegados por los economistas británicos eran poco menos que un ejercicio interesado con el objetivo de proteger las ventajas comerciales de su país. Escribió: «Inglaterra no ha recibido nunca de manos de la naturaleza el derecho perpetuo a monopolizar las manufacturas... A fin de permitir que la libertad de comercio opere de modo natural, las naciones menos avanzadas deben alcanzar en primer lugar el nivel al que la nación inglesa ha sido artificialmente alzada».

Hasta los teóricos clásicos del libre comercio han reconocido que pueden existir sólidas razones económicas para aplicar una protección temporal. Por ejemplo, el filósofo y economista del siglo diecinueve John Stuart Mill aceptaba que la ventaja comparativa era adquirida, más que una consecuencia de la naturaleza. Sostenía que «la superioridad de un país sobre otro en una rama de la producción con frecuencia deriva únicamente de haber empezado antes». Bajo tales condiciones, «un impuesto protector durante un tiempo razonable» era, según su opinión, una estrategia razonable con miras a adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios para crear nuevas industrias.

El propio Adam Smith, con toda su fe en el poder del mercado, tendía de manera menos radical a la liberalización del comercio, tal y como la enfocan ahora algunos miembros del FMI y del Banco Mundial. Pedía con insistencia una prudencia extrema allí donde las industrias manufactureras emplearan a «grandes multitudes de brazos». A este respecto, escribió: «La Humanidad puede necesitar que la libertad de comercio sea restablecida a través de una lenta gradación y con una buena dosis de reserva y circunspección».

Fuente: extracto de Oxfam (2002). Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza.

Tras la Segunda Guerra Mundial, en un contexto internacional mayormente favorable al fomento del libre comercio en el marco multilateral del GATT, que pretendía dar salida a las restricciones y políticas del "periodo de entre guerras", surgieron también diversos análisis críticos respecto a esta lógica liberalizadora. Estos análisis y posicionamientos fueron desarrollados por el Estructuralismo Latinoamericano y de la Teoría de la Dependencia, poniendo de manifiesto que las relaciones comerciales entre países del Centro (ricos, "desarrollados") y de la Periferia (pobres, "subdesarrollados") del sistema se desarrollan en condiciones de desigualdad en el reparto de costes y beneficios de dicho intercambio.

Desde esta perspectiva, todo ello generaba economías extravertidas, estructuras productivas desequilibradas, y exceso de especialización por parte de los países más desfavorecidos en la producción y exportación de materias pri-

mas. Se entendía así que ello llevaba al deterioro de su relación real de intercambio frente a los países del Centro especializados en la producción de manufacturas, generadoras de mayor valor añadido. Este tipo de planteamientos los encontramos en los análisis de autores estructuralistas como Raul Prebisch o Hans Singer y que llevaron a propuestas de políticas económicas como la aplicación del modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), tal y como se explica en el Video 3. Otro tanto podríamos decir respecto a los análisis de "dependentistas" como André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos o Samir Amin, entre otros, con propuestas en términos de "desconexión" respecto al sistema capitalista y a las relaciones comerciales con los países ricos que se traducían en el "desarrollo del subdesarrollo".

Video 3
Prebisch y los términos de intercambio

Fuente: CEPAL

Análisis y propuestas en esta línea, con diversos matices y tonalidades de grises, han llevado a diferentes economistas a defender la aplicación de medidas de protección o limitación de la competencia exterior de modo transitorio, como mecanismo fundamental para hacer frente al exceso de especialización en el sector primario exportador y fomentar los procesos de industrialización en las economías periféricas. De este modo, una cierta protección temporal permitiría el aprovechamiento de las economías de escala a medida que aumenta el tamaño de la industria y se reducen los costes, hasta permitir un aumento de la competitividad y la futura reducción progresiva de las medidas proteccionistas (Galaso, 2013).

En este sentido, como ya se ha apuntado previamente, no debería olvidarse que la mayoría de los países desarrollados han aplicado en diferentes momentos de la historia medidas proteccionistas para la creación y fortalecimiento de sus industrias nacientes, pese a que paradójicamente muchos de sus gobiernos en las últimas décadas se erijan en fervientes defensores del libre comercio, olvidando un pasado no tan lejano. Circunstancias similares se pueden observar más próximas en el tiempo para el caso de algunas de las economías del Sur más exitosas, como es el caso de los países industrializados del Este y Sudeste asiático, donde destacan entre otros casos como los de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, y más recientemente China. Todo ello ha sido posible sobre la base de una fuerte intervención pública previa a la fase apertura y especialización productiva en manufacturas de exportación de creciente componente tecnológico (Chang, 2013).

3. Características actuales del comercio internacional

En este apartado abordaremos la evolución del comercio internacional desde la revolución industrial hasta nuestros días, destacando algunos hitos relevantes para poder entender las pautas de crecimiento y estancamiento observadas a lo largo del tiempo. También estudiaremos el reparto geográfico y sectorial de los principales flujos comerciales a escala internacional, haciendo especial hincapié en el papel desempeñado por las Empresas Transnacionales y las cadenas globales de valor en este contexto.

3.1. Evolución del comercio internacional

Hace doscientos años, con el inicio de la revolución industrial, la economía mundial comenzó a crecer de manera significativa. Se trató, en un principio, de un proceso lento y concentrado en unos pocos países. Sin embargo, esta dinámica se fue acelerando y ampliando geográficamente y en la segunda mitad del siglo XIX algunos países europeos (Gran Bretaña, Alemania, Francia, Países Bajos y Bélgica, principalmente) y Estados Unidos destacaron por su protagonismo en la economía y el comercio internacional. Se produjo una apertura relativa de los mercados, de forma que entre 1870 y 1913 el comercio internacional creció cuatro veces más rápido que la producción. Este dinamismo se debió a los avances en los transportes y las comunicaciones, como son el desarrollo de los barcos de vapor, del ferrocarril y del cable telegráfico, entre otros.

Aunque fue un proceso de gran calado, solo afectó a un grupo muy reducido de economías, puesto que la mayor parte de la economía mundial quedó al margen y comenzó así a vislumbrarse una de las características propias del sis-

tema de comercio mundial que llega hasta nuestros días: la distinción entre los países que conforman el núcleo central y controlan los intercambios, los países periféricos, que ocupan un lugar subordinado en estos flujos de comercio internacional, y aquellos países que quedan marginados y apenas participan en estos intercambios.

Siguiendo los datos que muestra la Tabla 1 la apertura de las economías (tomando como indicador las exportaciones totales de mercancías como porcentaje del PIB mundial) fue muy intensa y pasó del 4,6% en el año 1870 al 7,9% en el año 1913 (Maddison, 2001). Las reglas que imperaban en este periodo estaban basadas también en un contexto de estabilidad monetaria internacional, marcado por el hecho de que en el año 1870 Gran Bretaña impulsase la adopción del patrón–oro y un sistema de tipos de cambio fijos.

Tabla 1
Exportaciones de mercancías como porcentaje del PIB en precios de 1990. Total mundial y principales regiones

	1870	1913	1950	1973	1998
Europa Occidental	8,8	14,1	8,7	18,7	35,8
Países de inmigración europea*	3,3	4,7	3,8	6,3	12,7
Europa del Este y exURSS	1,6	2,5	2,1	6,2	13,2
América Latina	9,7	9,0	6,0	4,7	9,7
Asia	1,7	3,4	4,2	9,6	12,6
África	5,8	20,0	15,1	18,4	14,8
Mundo	4,6	7,9	5,5	10,5	17,2

(*) Países de inmigración europea: EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda

Fuente: Maddison (2001)

La exportación de productos manufacturados de los países del Centro a los países de la Periferia hizo que en muchos de ellos fuese desapareciendo la preexistente industria artesanal, de forma que la participación de estos países en la producción de manufacturas mundial cayó entre 1860 y 1913. Al mismo tiempo que esto ocurría, en los países del Centro se protegía a las industrias nacientes adecuadamente para que pudiesen desarrollarse sin tener que enfrentarse desde sus primeras fases a la competencia internacional (Chang, 2013).

El periodo de entreguerras 1914-1945 cambió el signo del proceso de integración previo. La economía creció a un ritmo mucho más lento y se produjo una vuelta a las posiciones proteccionistas, tendencia marcada por los Estados Unidos. Se produjo una rebaja sustancial en la tasa de crecimiento del comercio mundial, puesto que se redujo en más de una cuarta parte el volumen del comercio mundial y la tasa de apertura de la economía mundial se situó en el 5,5% para el año 1950.

Tras la segunda guerra mundial se inició un periodo de esplendor, conocido como "la Edad de Oro del Capitalismo" o "los Treinta Gloriosos", que comprendió el periodo 1945-1973 aproximadamente, hasta el estallido de la crisis del petróleo. El modelo de acumulación fordista que se desarrolló en los países de Europa, Estados Unidos y posteriormente en Japón, supuso unas tasas de crecimiento de la producción muy elevadas. Estas tasas estaban también vinculadas a un modelo de comercio internacional en constante crecimiento (tasas en torno al 7,8% anual). Aún sin entrar en demasiados detalles, cabe destacar el enorme consumo de fuentes de energía fósiles que conllevaba este modelo, sobre todo de petróleo, lo que supuso una gran dependencia energética de estos países del Norte respecto a los grandes exportadores de petróleo.

Así mismo, para mantener los elevados ritmos de producción industrial era preciso contar con un abastecimiento asegurado de materias primas y alimentos, procedentes en su mayor parte de los países de la Periferia. En la medida en que la economía japonesa se desarrolló basando su estrategia en el fomento de las exportaciones, otros países de su entorno (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur, también conocidos como "los dragones asiáticos") siguieron sus pasos y en la década de los 70 consiguieron aumentar de manera muy significativa la exportación de manufacturas. Estos Nuevos Países Industrializados (NPI) de primera generación suelen considerarse como la gran excepción dentro de los países del Sur económico, puesto que consiguieron cambiar sustancialmente su estructura económica, lograron ser grandes exportadores de manufacturas cada vez más sofisticadas y, al mismo tiempo, aumentar su renta per cápita de manera considerable.

En el periodo de postguerra se consolida también un nuevo contexto internacional marcado por la creación de nuevas instituciones, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y la firma del acuerdo de GATT que promovía la liberalización del comercio internacional mediante la rebaja progresiva de aranceles. Los principales beneficiados de este nuevo orden comercial fueron las economías avanzadas y algunos países asiáticos ya comentados, puesto que se dejaron fuera de la regulación general sectores fundamentales para las economías de los países periféricos, tales como la agricultura o los productos textiles y de confección. Las empresas transnacionales también fueron tomando posiciones en este nuevo orden, las de titularidad estadounidense en primer lugar y después las europeas y japonesas, y aprovecharon las ventajas que brindaba el recién creado entorno comercial.

La segunda mitad de la década de los 70 del siglo XX es una época de transición en la que el modelo de acumulación fordista muestra sus límites, termina

la época de estabilidad monetaria marcada por el patrón dólar-oro y los tipos de cambio fijos y se configuran las bases de la nueva etapa neoliberal que se instaura con fuerza en las economías avanzadas primero, y en las economías del Sur y del Este progresivamente.

Uno de los pilares del orden neoliberal es su apuesta por la liberalización del comercio, bajo la premisa de que sus beneficios irán llegando a todas las partes implicadas en los intercambios. Así, bajo un régimen comercial desregulado, las ventajas comparativas de las diferentes economías configurarían un sistema de intercambio en el que todas las partes obtendrían beneficios. En este sentido, tras la finalización de la Ronda de Uruguay en 1986 y la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1994 se impulsa un sistema de comercio internacional basado en la liberalización progresiva, que ha tenido como resultado la creación de un sistema dual en el que mientras algunas economías ven acrecentado su poder y protagonismo en el mercado internacional, muchas economías del Sur no hacen sino quedarse marginadas del reparto de los beneficios. Tal y como se tratará en profundidad más adelante, no puede entenderse la actual situación de los intercambios comerciales internacionales sin hacer referencia al papel que juegan en este marco las Empresas Transnacionales (ETN) y a la organización de la producción a través de las Cadenas Globales de Valor (CGV) (UNCTAD, 2018).

Para saber más

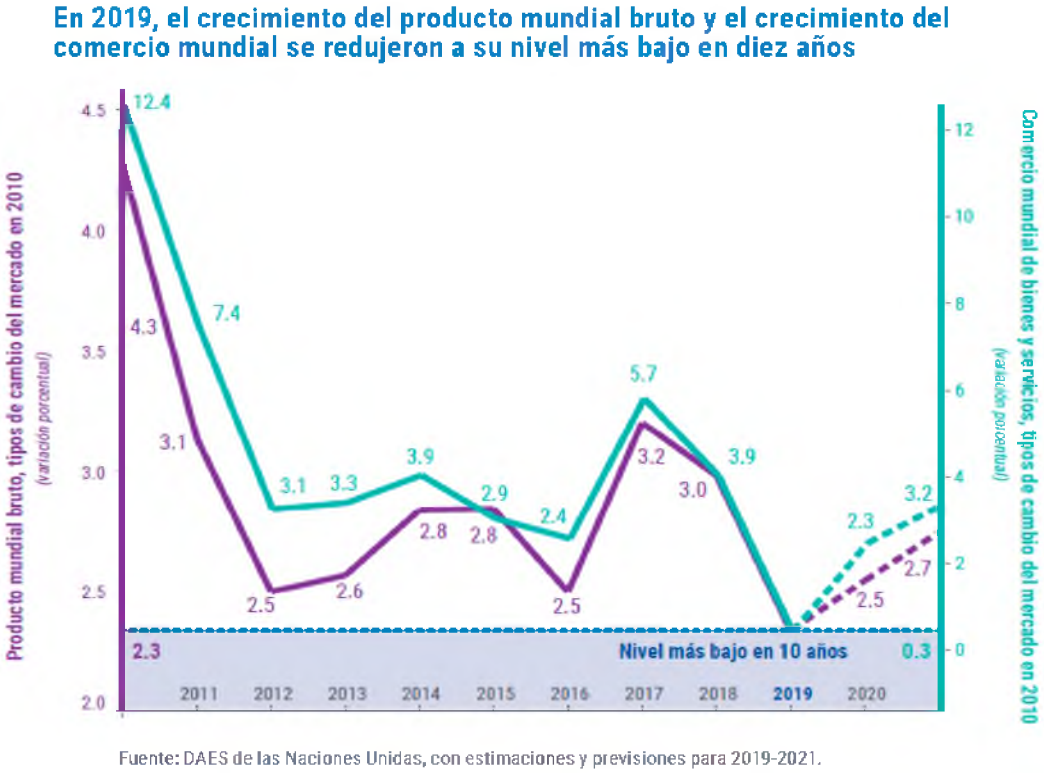
Consulta los siguientes informes sobre comercio internacional y temas relacionados de la UNCTAD y la OMC

Desde los años 80 del siglo pasado, la combinación de un marco institucional consolidado promotor de la liberalización comercial, los avances en comunicaciones y transporte, las estrategias de las ETN así como la profundización en una nueva organización industrial basada en la fragmentación y deslocalización de las fases del proceso productivo -elementos todos ellos interrelacionados y que se refuerzan mutuamente- han provocado un crecimiento relevante en los intercambios comerciales que hay que estudiar detenidamente, puesto que han aumentado en volumen y complejidad. Antes de la crisis del modelo fordista, el comercio internacional consistía sobre todo en el intercambio entre varios países de distintos bienes producidos a nivel nacional (o comercio interindustrial), pero debido al protagonismo de las ETN y las CGV este comercio se basa crecientemente en el intercambio de bienes similares (comercio intraindustrial) y se estima que cerca del 60% del comercio internacional corresponde a bienes y servicios intermedios que forman parte de una cadena de producción más amplia. Además, muchos de estos intercambios se dan entre filiales de una misma empresa tal y como se expondrá en los siguientes apartados. No obstante, estos procesos podrían estar perdiendo fuerza en los últimos años debido a la menor rentabilidad que presentan los nuevos proyectos y, también, por los límites organizacionales que tiene el propio proceso de fragmentación y deslocalización de la producción (UNCTAD, 2015 y 2017).

Las características del comercio mundial también han cambiado en la última década, marcadas por la crisis financiera de 2007-2008. Tras la crisis, la caída del comercio internacional fue superior a la caída de la producción y, desde entonces, aunque ha habido años en los que se ha percibido una cierta recuperación, los vaivenes han sido constantes y no puede hablarse de una recuperación sostenida del mismo. Así, la segunda década del siglo XXI ha sido altamente inestable desde el punto de vista del comercio internacional: crecimiento en el periodo 2012-2014, desaceleración en 2015 y 2016, recuperación en los dos años siguientes y caída desde 2019 (ONU, 2020).

De hecho, las tensiones comerciales entre los EE.UU. y China iniciadas en 2018 aumentaron en el año 2019 y el producto mundial bruto creció a una tasa del 2,3%, el nivel más bajo desde la crisis financiera de 2007. El crecimiento del comercio mundial se redujo hasta el 0,3%, que representa el mínimo de los últimos 10 años. La existencia de estos conflictos entre las principales economías mundiales hace que las consecuencias sean numerosas y variadas. Por ejemplo, las cadenas globales de valor se ven afectadas, en especial los sectores que más las utilizan en su producción, tales como la electrónica y el automóvil. También habrá ciertas economías que se vean beneficiadas como nuevas proveedoras de estos países en conflicto.

Gráfico 1
Evolución del Producto Mundial Bruto y del Comercio mundial (variación porcentual). 2010-2019



Fuente: DAES de las Naciones Unidas, con estimaciones y previsiones para 2019-2021.

Fuente: ONU. 2020

Aunque las previsiones para el periodo posterior al 2019 eran positivas, la influencia de la pandemia de la COVID-19 ha sido determinante para la redefinición de las mismas. Además, el efecto de la crisis económica de los países del Norte se extenderá a los países del Sur a través del comercio y la inversión, con el consecuente impacto en la producción de estos países. Las primeras estimaciones apuntan a que los intercambios podrían reducirse hasta un 20% en el año 2020.

Recuadro 2
Algunas fuentes de datos estadísticos

Este apartado recoge algunas de las bases de datos más utilizadas sobre comercio internacional.

Base de datos de UNCTAD sobre comercio e inversiones: La UNCTAD recopila, valida y procesa una amplia gama de datos recogidos de fuentes nacionales e internacionales. La mayor parte de las series cronológicas abarcan períodos largos, algunas de las cuales se remontan a 1948, para casi todas las economías del mundo. Esto permite hacer un análisis de las cuestiones emergentes y más urgentes en un marco de tendencias duraderas y amplio alcance geográfico. En caso de que falten datos o de ruptura de series, la UNCTAD aplica sus conocimientos técnicos y su metodología para hacer estimaciones. Esa continuidad, junto con la precisión y la puntualidad, son los pilares de las estadísticas que la UNCTAD siempre persigue. La UNCTAD produce más de 150 indicadores y series cronológicas estadísticas esenciales para el análisis de los siguientes temas.

- El comercio internacional
- Tendencias económicas
- La inversión extranjera directa
- Recursos financieros externos
- La población y la fuerza de trabajo
- Productos básicos
- Economía de la información
- El transporte marítimo

DATA portal de la OMC: El portal de datos de la OMC contiene indicadores estadísticos relacionados con las cuestiones de la OMC. Las series cronológicas disponibles abarcan las estadísticas sobre el comercio de mercancías y el comercio de servicios, los indicadores de acceso a los mercados (aranceles consolidados, aplicados y preferenciales), la información no arancelaria y otros indicadores. Las funciones de recuperación de datos incluyen la selección, visualización y exportación de datos. También es posible elaborar mapas y otras representaciones geográficas.

UN Comtrade Database: Libre acceso a datos detallados sobre el comercio mundial. Es un depósito de estadísticas oficiales de comercio internacional y contiene también cuadros analíticos relevantes. Recoge un interesante apartado de visualización de datos, en el que se muestran usos innovadores y experimentales de los datos de UN Comtrade.

International Trade Centre proporciona la herramienta Trade Map. Es de uso libre y proporciona estadísticas comerciales e información sobre el acceso a los mercados para el desarrollo de las exportaciones. Abarca datos comerciales anuales de 220 países y territorios y de los 5.300 productos del Sistema Armonizado.

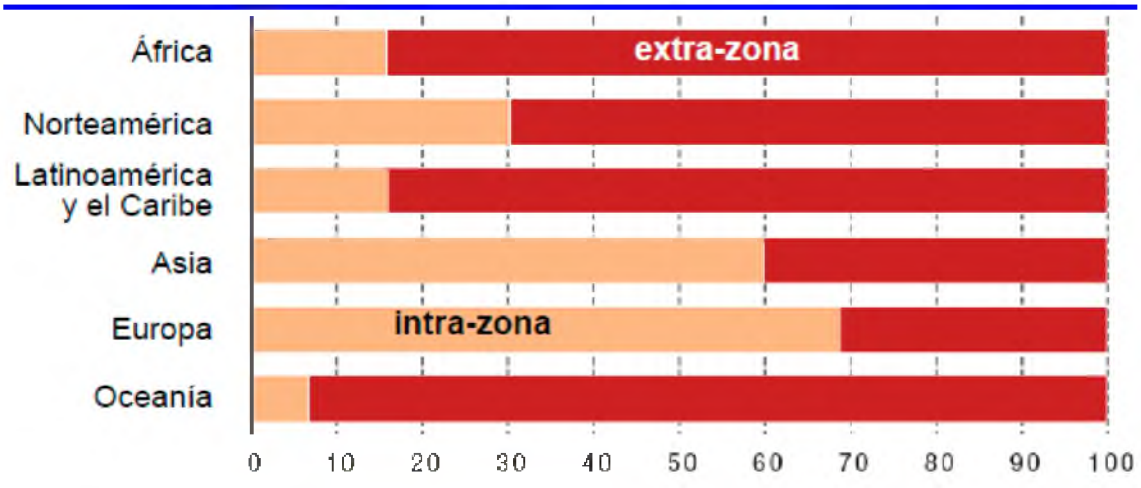
Fuente: Elaboración propia

3.2. Distribución geográfica

Desde la revolución industrial hasta los años 70 del siglo XX el comercio internacional estaba basado en el esquema marcado por la división internacional del trabajo, de manera que los países más avanzados exportaban principalmente manufacturas y los países periféricos exportaban materias primas y alimentos. En las últimas décadas esta distribución ha cambiado, sobre todo, debido a la gran capacidad de exportación que han conseguido un grupo de países del Sur. En este apartado pasaremos a realizar una aproximación a los principales economías exportadoras e importadoras del mundo, haciendo hincapié en el hecho de que la industrialización y éxito en la exportación de manufacturas sólo se corresponde con un grupo reducido de países del Sur, siendo muchos los que quedan relegados de los intercambios internacionales. Así, el comercio internacional en la actualidad tiene tres grandes polos: Norteamérica, Asia del Este y Europa.

Una parte importante de los flujos comerciales se realizan dentro de una misma región o zona de influencia, tal y como se observa en el Gráfico 2, marcada a menudo por la existencia de tratados comerciales de gran calado. El caso por excelencia es el de la Unión Europea, entre cuyos países existe un cuantioso flujo de mercancías y servicios. Así, cabe diferenciar este comercio intrarregional del comercio interregional, que es el que se realiza con países fuera de la zona de influencia. Es frecuente referirse a una pauta de regionalización de los flujos comerciales, en el sentido a que en los últimos años se está intensificando este tipo de intercambios, frente a los interregionales.

Gráfico 2
Exportaciones intra y extra-zonal, 2018 (%)

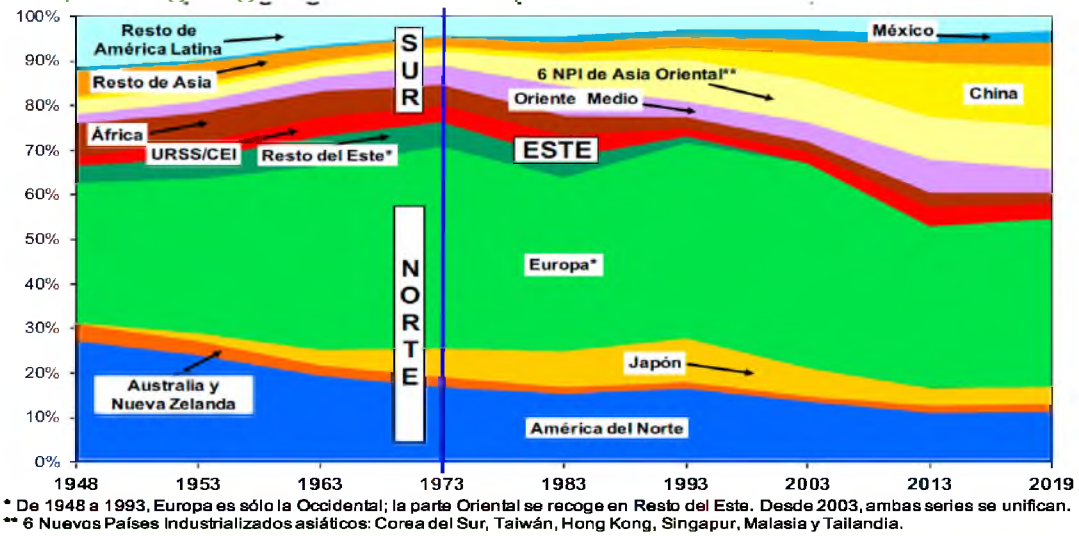


Fuente: UNCTAD, Handbook of Statistics-2019

El Gráfico 3 nos muestra cómo los países del Norte ganan peso relativo en el comercio mundial hasta 1973 y luego ceden cierta cuota de mercado a favor de las economías del Sur, aunque siguen dominando los intercambios internacionales. También cabe destacar que los países del Este se mantienen estables hasta 1990, aunque después varían según evolucione el precio del petróleo y el gas, que es la fuente principal de sus ingresos de exportación.

Gráfico 3

Reparto geográfico de las exportaciones mundiales 1948-2019



* De 1948 a 1993, Europa es sólo la Occidental; la parte Oriental se recoge en Resto del Este. Desde 2003, ambas series se unifican.
** 6 Nuevos Países Industrializados asiáticos: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Malasia y Tailandia.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OMC

La lista de las principales economías exportadoras de mercancías varía si se toman en cuenta los países de la Unión Europea de manera individual o si se toma la Unión Europea en su conjunto, de forma que desaparecería 28 países de la lista y se reduciría en torno al 21% del comercio internacional en el año 2018. Si tomamos los países de manera individual, tal y como se observa en la Tabla 2, China es el primer exportador mundial de mercancías desde 2009, ya era el segundo desde 2007, pero en 2000 ocupaba el séptimo puesto. Estados Unidos fue el primer exportador desde 1948 hasta 2002, relevado luego por Alemania entre 2003 y 2008. Japón llegó a suponer el 10% de las exportaciones mundiales en 1990, luego baja mucho por su larga recesión, teniendo déficit comercial durante varios años. Además de los países del Norte, en el listado de principales economías exportadoras encontramos también los principales exportadores de manufacturas del Sur (Corea del Sur, Hong Kong y México) y los grandes exportadores de petróleo.

Tabla 2
Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías, 2019 (en miles de millones de dólares y porcentaje)

Orden	Exportadores	Valor	Parte	Orden	Importadores	Valor	Parte
1	China	2.499	13,2	1	Estados Unidos de América	2.568	13,4
2	Estados Unidos de América	1.646	8,7	2	China	2.077	10,8
3	Alemania	1.489	7,9	3	Alemania	1.234	6,4
4	Países Bajos	709	3,8	4	Japón	721	3,7
5	Japón	706	3,7	5	Reino Unido	692	3,6
6	Francia	570	3,0	6	Francia	651	3,4
7	Corea, República de	542	2,9	7	Países Bajos	636	3,3
8	Hong Kong, China	535	2,8	8	Hong Kong, China	578	3,0
	Exportaciones locales	15	0,1		Importaciones definitivas (1)	138	0,7
	Reexportaciones	517	2,7				
9	Italia	533	2,8	9	Corea, República de	503	2,6
10	Reino Unido	469	2,5	10	India	484	2,5
11	México	461	2,4	11	Italia	474	2,5
12	Canadá	447	2,4	12	México	467	2,4
13	Bélgica	445	2,4	13	Canadá	464	2,4
14	Federación de Rusia	419	2,2	14	Bélgica	426	2,2
15	Singapur	391	2,1	15	España	372	1,9
	Exportaciones locales	184	1,0				
	Reexportaciones	206	1,1				
16	España	334	1,8	16	Singapur	359	1,9
					Importaciones definitivas (1)	153	0,8
17	Taipei Chino	331	1,8	17	Taipei Chino	287	1,5
18	India	324	1,7	18	Suiza	277	1,4
19	Suiza	314	1,7	19	Polonia	262	1,4
20	Emiratos Árabes Unidos (1)	280	1,5	20	Emiratos Árabes Unidos (1)	262	1,4
21	Australia	272	1,4	21	Federación de Rusia (2)	254	1,3
22	Arabia Saudita, Reino de la (1)	269	1,4	22	Viet Nam	254	1,3
23	Viet Nam	264	1,4	23	Tailandia	237	1,2
24	Polonia	264	1,4	24	Australia	222	1,2
25	Tailandia	246	1,3	25	Turquía	210	1,1
26	Malasia	238	1,3	26	Malasia	205	1,1
27	Brasil	223	1,2	27	Austria	185	1,0
28	República Checa	199	1,1	28	Brasil	184	1,0
29	Turquía	181	1,0	29	República Checa	178	0,9
30	Austria	179	0,9	30	Indonesia	171	0,9
	Total economías anteriores	**15.779**	**83,6**		**Total economías anteriores**	**15.894**	**82,7**
	Mundo (3)	**18.889**	**100,0**		**Mundo (3)**	**19.238**	**100,0**

Nota: Para los datos anuales en valor de 2009-2019, véanse los cuadros A58 y A59.

(1) Estimaciones de la Secretaría.

(2) Importaciones f.o.b.

(3) Incluye considerables reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: OMC

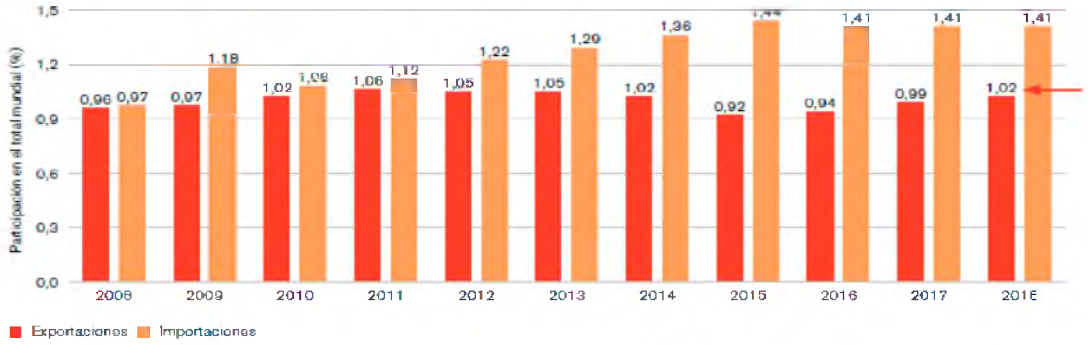
El caso de Hong Kong merece una atención especial, puesto que en esta economía son fundamentales las denominadas "reexportaciones". Se trata de productos que se exportan desde este país sin haberse elaborado realmente allí. Suele tratarse de productos manufacturados de países del entorno, sobre todo de China, que utilizan las avanzadas infraestructuras de transporte de Hong Kong para su comercialización internacional.

Además, también es importante analizar las dinámicas importadoras de estas economías para poder identificar el saldo comercial de las mismas. En este caso, las importaciones están determinadas por la capacidad de compra que tienen los países y por ello, los principales importadores de mercancías serán países de rentas altas, tales como Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, etc. Destaca la situación de los Estados Unidos, que arrastra un enorme déficit comercial desde los años 1980 y sigue siendo el mayor importador mundial. También aparece en este grupo China, debido al gran volumen de su economía y a su inserción en las cadenas globales de valor, que determina la necesidad de importar componentes de producción.

A modo de resumen, puede comprobarse al analizar los datos que el comercio internacional está protagonizado por un grupo de grandes exportadores formado por las principales economías avanzadas y un reducido número de economías el Sur que han aumentado sus exportaciones en los últimos años, tales como China, los dragones asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur), los tigres asiáticos (Tailandia, Malasia, Indonesia y Vietnam, principalmente), así como algunas economías Latinoamericanas, entre las que destacan México y Brasil. El hecho de que las principales 30 economías exporten el 83,6% de las mercancías mundiales prueba el elevado nivel de concentración existente.

El resto de países del Sur se encuentran marginados de las corrientes predominantes, cuyo máximo exponente son los Países Menos Avanzados (PMA). La participación de éstos en el comercio internacional es muy reducida, como se observa en el Gráfico 4. Se ha mantenido así durante las últimas décadas y sus fluctuaciones dependen fundamentalmente de las oscilaciones en los precios de las materias primas que exportan, manteniéndose en cualquier forma al margen del reparto de los beneficios que arroja el actual esquema de comercio internacional.

Gráfico 4
Comercio de mercancías de los Países Menos Adelantados, 2008-2018 (%)



Fuente: Estimaciones de la OMC y la UNCTAD.

Fuente: OMC. Examen estadístico del comercio mundial-2019

El comercio de servicios es cada vez más relevante en los intercambios internacionales. Aunque existen distintos tipos de servicios, los servicios comerciales son los más importantes desde el punto de vista cuantitativo y en su intercambio internacional destaca el protagonismo de las economías avanzadas. Estados Unidos es el principal exportador, con una cuota de mercado del 14,1%, seguida de Reino Unido (6,8%) y Alemania (5,5%). Si nos fijamos en los importadores de estos servicios, en primer lugar, también aparece Estados Unidos (9,8% del total mundial), aunque en este caso presenta un signo favorable en su saldo comercial. En segundo lugar, como gran importador de servicios comerciales se encuentra China (8,7% del total mundial), seguido de Alemania (6,3%). En el caso de China, el saldo de la balanza comercial es deficitario, siendo sus importaciones de estos servicios casi el doble que sus exportaciones en el año 2019.

Tabla 3
Principales exportadores e importadores de servicios comerciales, 2019 (en miles de millones de dólares y porcentaje)

Orden	Exportadores	Valor	Parte	Orden	Importadores	Valor	Parte
1	Estados Unidos de América	853	14,1	1	Estados Unidos de América	564	9,8
2	Reino Unido	412	6,8	2	China	497	8,7
3	Alemania	335	5,5	3	Alemania	363	6,3
4	Francia	287	4,7	4	Irlanda	321	5,6
5	China	282	4,6	5	Reino Unido	279	4,9
6	Países Bajos	262	4,3	6	Francia	263	4,6
7	Irlanda	239	3,9	7	Países Bajos	246	4,3
8	India	214	3,5	8	Japón	202	3,5
9	Singapur	205	3,4	9	Singapur	199	3,5
10	Japón	201	3,3	10	India	178	3,1
11	España	157	2,6	11	Corea, República de	125	2,2
12	Italia	121	2,0	12	Italia	123	2,1
13	Suiza	120	2,0	13	Bélgica	120	2,1
14	Bélgica	118	1,9	14	Canadá	114	2,0
15	Luxemburgo	113	1,9	15	Suiza	104	1,8
16	Corea, República de	101	1,7	16	Federación de Rusia	97	1,7
17	Hong Kong, China	101	1,7	17	Luxemburgo	86	1,5
18	Canadá	99	1,6	18	España	86	1,5
19	Tailandia	82	1,3	19	Hong Kong, China	79	1,4
20	Suecia	76	1,3	20	Suecia	74	1,3
21	Austria	75	1,2	21	Emiratos Árabes Unidos	73	1,3
22	Dinamarca	74	1,2	22	Dinamarca	71	1,2
23	Emiratos Árabes Unidos	72	1,2	23	Australia	70	1,2
24	Polonia	72	1,2	24	Brasil	67	1,2
25	Australia	69	1,1	25	Austria	64	1,1
26	Turquía	64	1,1	26	Tailandia	58	1,0
27	Federación de Rusia	62	1,0	27	Taipei China	56	1,0
28	Israel	55	0,9	28	Noruega	53	0,9
29	Taipei China	51	0,8	29	Arabia Saudita, Reino de la	52	0,9
30	Noruega	45	0,7	30	Polonia	44	0,8
	Total de las economías anteriores	**5.018**	**82,6**		**Total de las economías anteriores**	**4.728**	**82,5**
	Mundo	**6.066**	**100,0**		**Mundo**	**5.731**	**100,0**

Nota: Las cifras correspondientes a algunos países y territorios han sido estimadas por la Secretaría. Las interrupciones en la continuidad de las series correspondientes a un gran número de economías y las limitaciones de la comparabilidad de los datos entre países distorsionan las variaciones porcentuales anuales y la clasificación.

Fuente: OMC

3.3. Distribución sectorial

Desde el punto de vista de desarrollo y el cambio estructural de las economías es importante el volumen de producción y exportaciones que se consiguen, pero lo es en la misma medida el tipo de productos que se consiguen producir

y vender en los mercados internacionales. Por ello, es preciso identificar cuáles son las pautas sectoriales del comercio internacional, qué tipo de productos tienen una mejor evolución y también las características de las exportaciones de los distintos grupos de países, puesto que éstas van a contribuir a determinar la calidad de vida de su población a medio y largo plazo.

En este apartado se hará referencia a dos diferentes categorías dentro de las exportaciones mundiales. Por una parte, tal y como se observa en el Cuadro 1, tendremos las mercancías que, a su vez, se subdividen en dos grandes grupos: los denominados productos básicos (materias primas y alimentos) y las manufacturas. Los productos básicos comprenden los alimentos y productos básicos agrícolas, los minerales, las menas y metales y los relacionados con la energía (petróleo, gas natural, etc.). En el segundo grupo estarán productos industriales o manufacturas de muy diversas características que serán clasificados en subgrupos dependiendo del contenido tecnológico que incorpora su fabricación y así encontramos ramas de actividad de bajo, medio y alto contenido tecnológico.

Cuadro 1
Tipos de mercancías

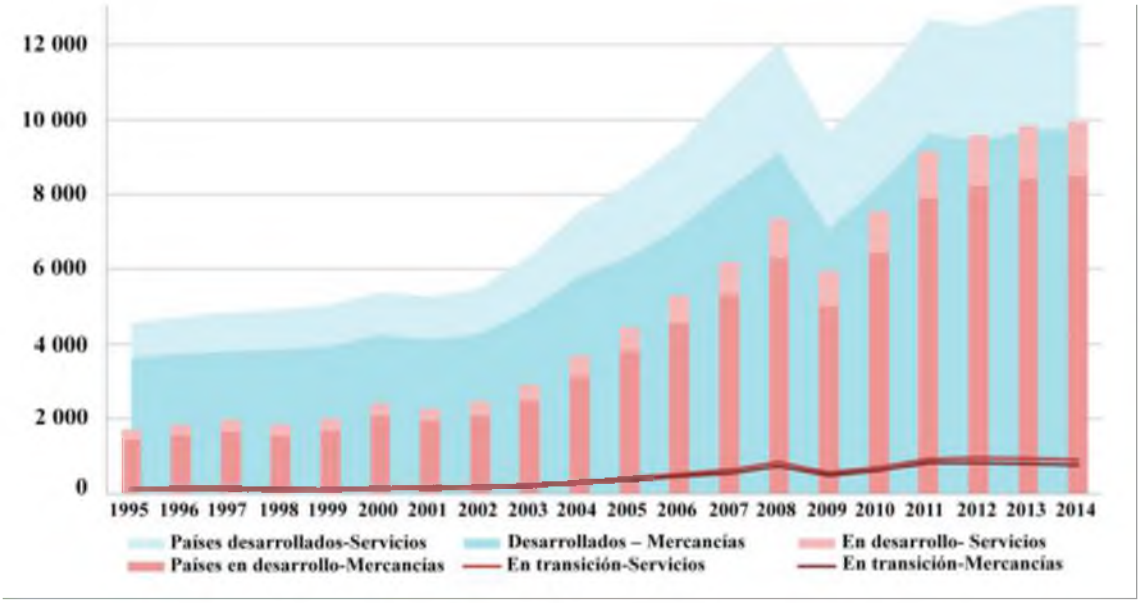
Mercancías	**Productos básicos / Productos primarios**	Alimentos
		Materias primas agrícolas (algodón, lana, tabaco, etc.)
		Minerales, menas y metales
		Combustibles (petróleo, carbón y gas)
	Manufacturas	Bajo contenido tecnológico (textil, …)
		Medio contenido tecnológico (vehículos de motor…)
		Alto contenido tecnológico (productos farmacéuticos, …)

Fuente: Elaboración propia a partir de clasificación UNCTAD

En la segunda categoría estará el comercio de servicios, que desde 2014 representa una quinta parte del comercio internacional e incorpora una serie de actividades económicas de muy distinta naturaleza y entre las que destacan por su volumen los servicios comerciales (transporte, etc.).

Así, en las últimas décadas el comercio internacional ha presentado una evolución destacada, en la que las materias primas y alimentos han ido perdiendo importancia relativa dentro de los flujos comerciales y las manufacturas y, más recientemente, los servicios van ocupando un mayor peso en este escenario, como se ve en el Gráfico 5.

Gráfico 5
Exportaciones de mercancías y servicios. Países desarrollados, en desarrollo y economías en transición. 1995-2014 (en miles de millones de dólares a precios corrientes)



Fuente: UNCTAD, 2015

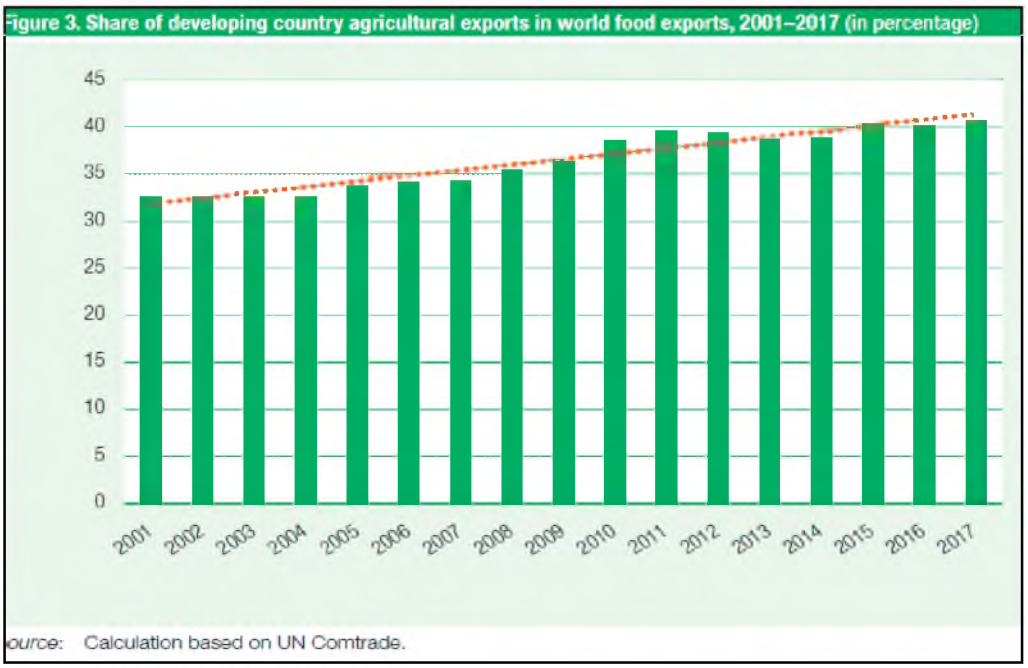
El comercio internacional de materias primas y alimentos presenta dos realidades muy distintas. Dentro de las materias primas se encuentran los combustibles y la situación de los países productores de petróleo es muy diferente a la del resto de países primario exportadores y, por ello, no nos detendremos en su análisis puesto que su evolución depende sobremanera de la evolución del precio del producto.

Nos centraremos en el comercio de bienes agrícolas, que tienen algunas características que les dotan de un estatus diferente respecto a otros productos y desempeña un papel muy relevante en las economías de ingresos bajos y medios. De hecho, la agricultura representa alrededor del 70% del empleo y más del 16% del PIB de los Países Menos Adelantados (PMA). En los países de ingresos medios, su contribución al empleo es del 27%, mientras que, en el caso de los países de altos ingresos, es sólo el 4% (UNCTAD, 2020). Los bienes agrícolas son importantes no sólo como fuente de ingresos, sino que los hogares gastan una proporción importante de sus ingresos en alimentos, porcentaje que aumenta según descendiendo los ingresos familiares. Por ello, el precio de los alimentos es un elemento clave a la hora de determinar las condiciones de vida de la población, sobre todo en los países más empobrecidos del Sur.

Aunque en los últimos años el valor del comercio de productos agrícolas se ha incrementado notablemente, su participación en el comercio internacional se ha seguido mantenido bajo, representando en torno al 9% del total mundial de mercancías en 2016. Aunque pueda parecer contradictorio, los países en desarrollo representan en torno al 40% de las exportaciones de productos agrí-

colas, como se observa en el Gráfico 6, siendo por tanto los países del Norte los principales exportadores de este tipo de mercancías. Aun así, la mayor parte de los países del Sur son primario exportadores, es decir, sus principales exportaciones son materias primas y alimentos.

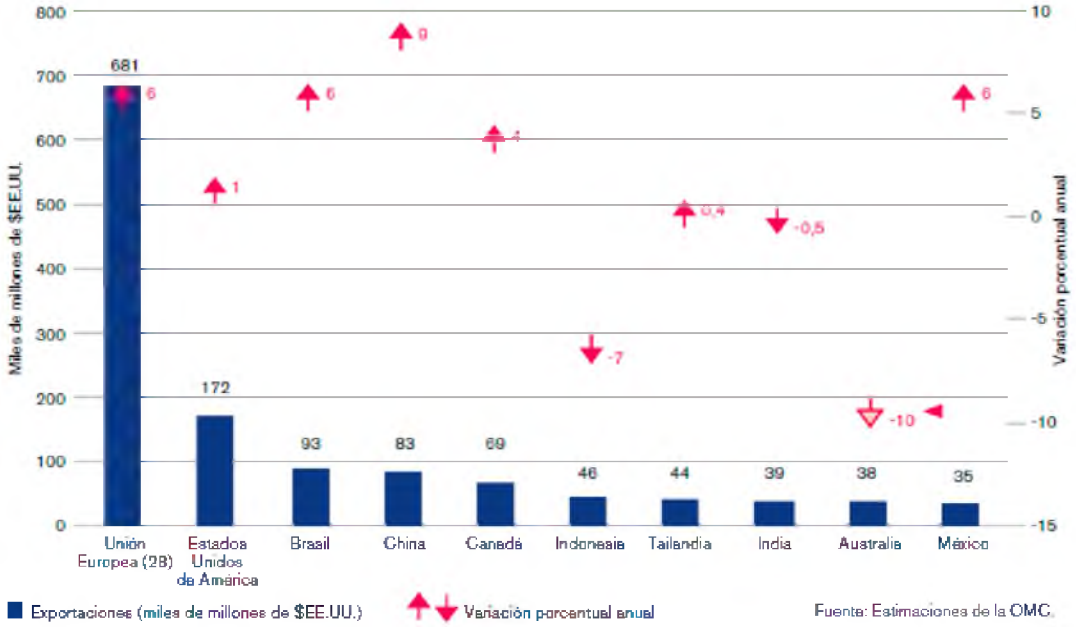
Gráfico 6 Participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de alimentos, 2001-2017 (%)



Fuente: UNCTAD(2020).
Negotiating liberalization of trade in agriculture for development

Los motivos que explican esta situación son diversos. Entre las razones se encuentra el aumento del comercio de productos agrícolas elaborados, en mayor medida que el comercio de estos bienes no procesados. Un cambio hacia productos agrícolas más procesados significa que hay una mayor especialización en el proceso de generación de valor. En este contexto se observa que los países con una menor proporción de agricultura procesada suelen ser economías de bajos ingresos, mientras que los que tienen mayor proporción de alimentos procesados son en su mayoría países de ingresos altos y medios. Esto sucede, por ejemplo, con el cacao. Mientras que los exportadores de cacao en grano (con bajo grado de procesamiento y valor añadido) son países de bajos ingresos, los exportadores de chocolate serán economías avanzadas que exportan el producto después de haberse procesado en sus países. Así, estos países no solo aparecen como grandes exportadores de alimentos (chocolate, por ejemplo) sino que también son capaces de apropiarse de las fases del proceso productivo de mayor valor añadido.

Gráfico 7: Los 10 principales exportadores de productos agropecuarios, 2017 (miles de millones y variación porcentual anual)



Fuente: OMC

Recuadro 3:
Financiarización y precio de las materias primas agrícolas

Entre 2006 y 2008, el precio promedio del arroz aumentó un 217 por ciento, el del trigo un 136 por ciento, el del maíz un 125 por ciento y el de la soja un 107 por ciento. El contexto en el que se producen los debates políticos sobre alimentación y agricultura hoy en día está definido por unos precios más altos y volátiles. Se han ofrecido muchas explicaciones para estos incrementos tan acusados y se pueden encontrar resúmenes recientes en el informe intergubernamental al G20 y en el informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos sobre la volatilidad en el precio de los alimentos.

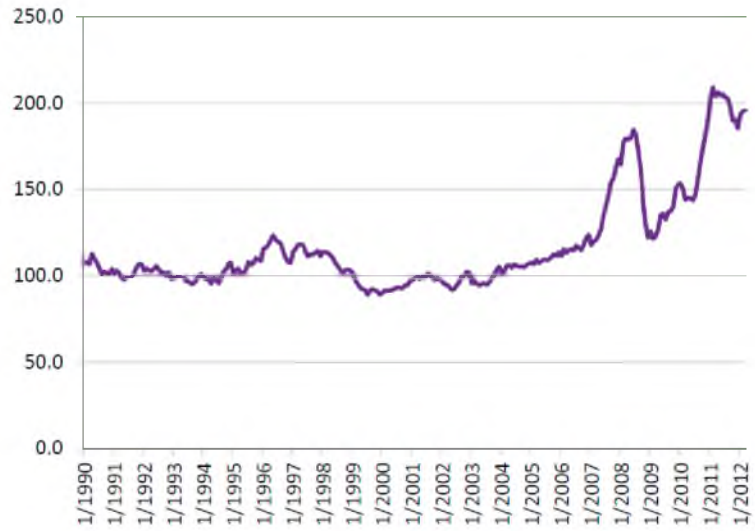
Dichas explicaciones atribuyen el encarecimiento de los alimentos a una mayor demanda de productos cárnicos, que conlleva una mayor demanda de cereales para alimentación animal; al encarecimiento del petróleo, que provoca un aumento en el coste de los fertilizantes y otros insumos; al mayor uso de maíz y soja para producir biocombustibles, en parte debido a las políticas gubernamentales en Europa y Estados Unidos, y a la desregulación de los mercados financieros, que ha abierto el camino a los derivados de materias primas que vinculan fuertemente en los mercados financieros las materias primas alimentarias con otras materias primas.

Se ha producido un debate particularmente acalorado entre los economistas acerca de si el incremento de la inversión en los mercados de futuros de materias primas agrícolas a través de nuevos derivados financieros ha sido uno de los principales factores que ha provocado la reciente volatilidad del precio de los alimentos. Cada vez son más los análisis que relacionan al menos una parte de la volatilidad del precio de los alimentos en los últimos años a una mayor inversión

en estos mercados. El Bank of International Settlements, por ejemplo, ha señalado que la financiarización afecta al precio de las materias primas, sobre todo a corto plazo, una conclusión que varios informes de la ONU también han reconocido recientemente.

Aunque sigue siendo importante la base de la oferta y la demanda, el comportamiento gregario de los inversores, a menudo relacionado con la disponibilidad de información imperfecta, puede hacer que los precios oscilen de una forma más drástica. Los operadores financieros, que saben poco acerca de la producción física de los alimentos, afectan al mundo real de la producción y consumo de alimentos cuando invierten en los mercados de futuros de materias primas. De esta forma, la financiarización ha alejado más aún los alimentos de su base física. Esta financiarización se ha dado en un contexto más amplio de desregulación del capital que ha reconfigurado la manera en que los mercados de alimentos interactúan con los mercados financieros.

Índice de precios de los Alimentos de FAO, 1990-2012 (2002-04=100)



Fuente: FAO http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/

** Índice de precio real, representando precios nominales deflectados por el Índice de Valor Unitario de Fabricación del Banco Mundial (MUV)*

Fuente del texto: Murphy, Sophia; Burch, David y Clapp, Jennifer (2012): El lado oscuro del comercio mundial de cereales. El impacto de las cuatro grandes comercializadoras sobre la agricultura mundial. Informes de investigación de Oxfam.

Otro factor que explica esta situación es la existencia de importantes medidas proteccionistas por parte de las economías avanzadas. Estas economías han protegido tradicionalmente este sector por la actuación, entre otros, de grandes grupos de presión. Dicha protección se ha extendido en el tiempo hasta nuestros días, aunque vaya cambiando de forma. Existen actualmente no sólo barreras arancelarias y subvenciones, sino que se utilizan activamente también una gama de barreras no arancelarias (BNA) que se aplican con intensidad en las economías avanzadas para dificultar la entrada de productos agrícolas provenientes de los países del Sur. El tratamiento del sector agrícola en el seno del marco normativo GATT/ OMC se tratará en detalle más adelante en este capítulo.

Aunque los países en desarrollo, y dentro ellos los PMA, no sean los protagonistas del comercio internacional de productos agrícolas, la exportación de estos productos sí que constituye el pilar de sus economías en muchos casos. Así, se observa una gran dependencia respecto a estos ingresos y a menudo se subraya la enorme concentración de ingresos de exportación provenientes de tres o menos de estos productos. Además, a esta delicada situación se une la enorme volatilidad de los precios de estos productos. Los datos recogidos en los últimos años nos muestran la manera en la que han evolucionado estos precios y, como consecuencia, los ingresos por exportación de estos países (ver Recuadro 3).

Para saber más

Consulta el siguiente informe complementario sobre el tema de la especulación financiera y precio de los alimentos:

Cascante, Kattya (2011): Especulación financiera y crisis alimentaria. Ayuda en Acción, Cáritas español y ONGAWA Y PROSALUS

En la actualidad, dos de cada tres países en desarrollo son dependientes de los productos básicos (agrícolas, minerales y metales, y energéticos), es decir, que los ingresos que obtienen por la exportación de esos productos representa más del 60% de sus ingresos totales por exportación de bienes. Para el caso de África Subsahariana, el 89% de estos países se encuentran en esta situación. Estos datos muestran que, aunque las cifras agregadas para los países del Sur

les presenten como grandes exportadores de manufacturas, esto se debe a la existencia de unos pocos países con grandes volúmenes de exportación. Al contrario, si analizamos los datos para cada economía podemos observar que la mayoría de los países del Sur siguen siendo primario-exportadores, y su número no hace sino aumentar en las últimas décadas (UNCTAD, 2019).

Por su parte, las manufacturas representan el 70% del comercio mundial de mercancías. Tradicionalmente han sido los países del Norte los principales exportadores de estas mercancías, aunque esta tendencia cambia para ciertos sectores de actividades en la década de los 70 cuando algunos países del sudeste asiático comienzan a exportar un gran volumen de productos industriales de bajo valor añadido (confección y textil, por ejemplo). También algunos países latinoamericanos (México, sobre todo) comenzaron a exportar un gran volumen de este tipo de productos a partir de la década de los 90. Posteriormente, con la irrupción de China en los mercados internacionales, las exportaciones de manufacturas de los países del Sur aumentan aún más, produciéndose una dinámica que llega hasta nuestros días.

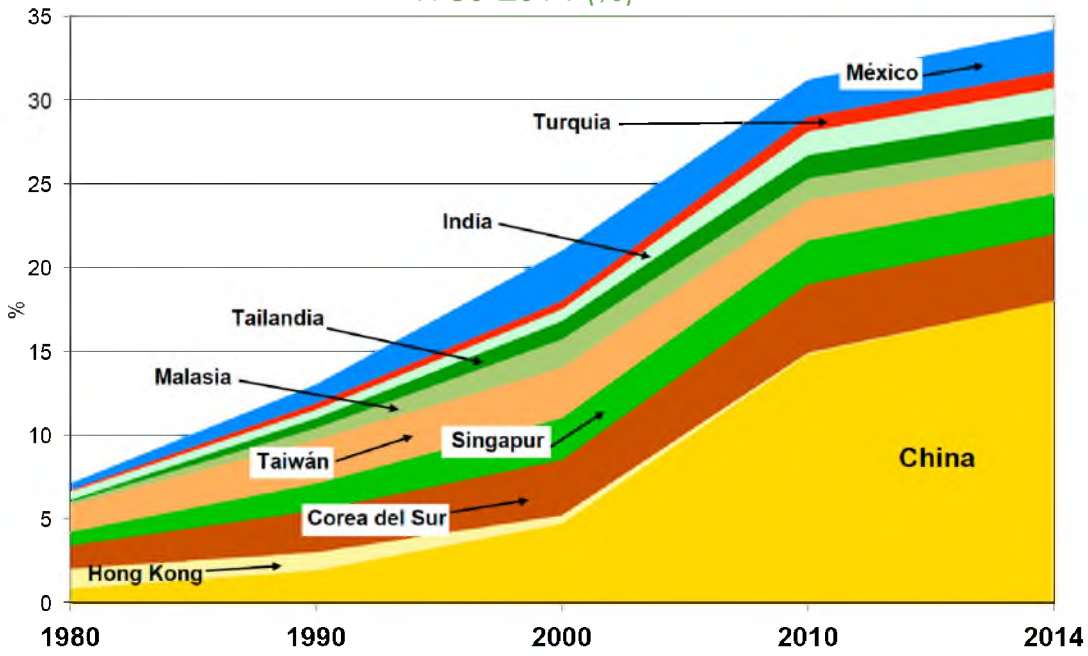
Así, se han producido cambios notables en el comercio internacional, pero este sigue estando muy polarizado y existe una gran concentración en el origen y destino de las exportaciones en los países del Norte y unas pocas economías del Sur. A excepción de las nuevas economías industrializadas de primera generación (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwan y Singapur) y China, solo unos pocos países han conseguido aprovechar las ventajas del comercio internacional para pasar a producir y exportar productos manufacturados de mayor valor añadido.

Por ello, es importante resaltar que la liberalización del comercio y la intensificación de los flujos comerciales a escala internacional no lleva de manera automática a un escenario en el que "todos salen ganando", sino que es preciso establecer una serie de condiciones para que los beneficios alcancen a todas las partes y también para que se reduzcan los posibles efectos negativos. La forma en la que se ha organizado el comercio mundial en torno a la concentración de los mercados y a las grandes empresas transnacionales ha favorecido la distribución del valor añadido a favor del capital, debilitando la posición relativa de los y las trabajadoras y, de hecho, existe una creciente denuncia de que los patrones de comercio internacional actuales contribuyen a aumentar las desigualdades de ingreso y riqueza tanto en los países del Norte como en el Sur (UNCTAD, 2018).

En efecto, tal y como se observa en el Gráfico 8, las exportaciones de manufacturas del Sur se concentran en la decena de países del Sur que durante las

tres últimas décadas han conseguido convertirse en grandes exportadores de productos industriales y suponen el 84% de las exportaciones de manufacturas del Sur. En conjunto, esas diez economías han pasado de ser el 7,1% de las exportaciones mundiales de productos manufacturados en 1980 a representar el 33% en 2012 y el 38% de las mismas en 2015 (OMC, 2016).

Gráfico 8
Proporción de los 10 mayores exportadores de manufacturas del Sur en las exportaciones mundiales de manufacturas, 1980-2014 (%)



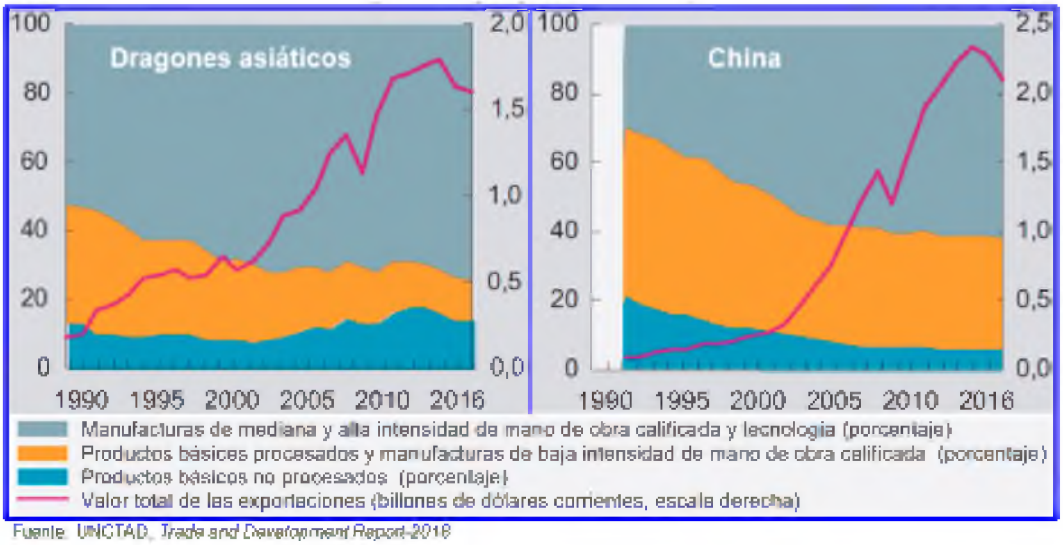
Fuente: elaborado con datos de la OMC

Además del volumen de las exportaciones de manufacturas, ciertos países del Sur destacan por la escalada en el valor añadido de los productos que exportan y sus ventas exteriores se centran cada vez más en productos de media y alta tecnología. Así, mientras la mayoría de los países del Sur siguen centrando sus exportaciones industriales en sectores de bajo valor añadido, un pequeño grupo de ellos, los dragones asiáticos y en menor medida China, han conseguido producir y exportar bienes cada vez más sofisticados de creciente componente tecnológico, como se puede ver en el Gráfico 9.

Así, en estos países el proceso de industrialización viene acompañado de cambios profundos en sus economías que llevan a un ascenso en la renta per cápita. Sin embargo, muchos de los países del Sur se encuentran estancados y lejos de poder implementar estas estrategias. México, por ejemplo, también aparece como una economía con un elevado volumen de exportación de productos manufacturados de media y alta tecnología, pero en su caso se debe a la actividad de la industria maquiladora que se centra en ensamblar

(parte del proceso productivo más intensivo en mano de obra) los componentes de este tipo de productos.

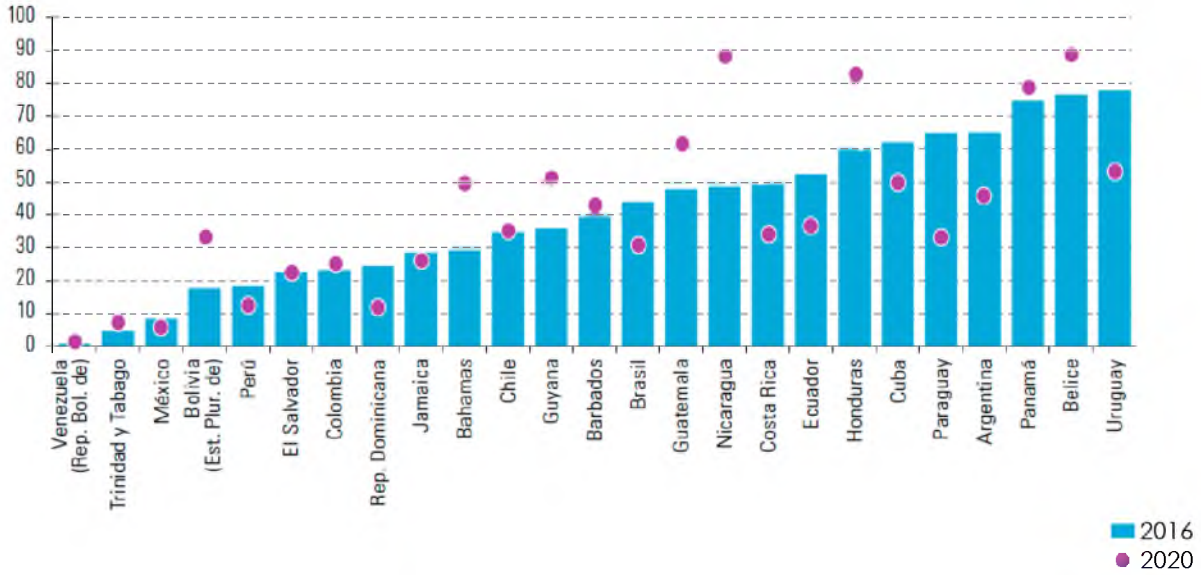
Gráfico 9
Estructura de las exportaciones por niveles de tecnología, 1990-2016 (% y miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD. Trade and Development Report-2018

Por su parte, la situación de las economías latinoamericanas es muy diversa, como se observa en el Gráfico 10. En algunos de ellos, como Brasil o Argentina, se observa una reprimarización de las economías, esto es, una creciente importancia de la exportación de productos básicos debido al alza del precio de las materias primas. Así, en estos países las exportaciones industriales van reduciendo su peso relativo al tiempo que las inversiones también se dirigen hacia el sector primario, en previsión de obtener crecientes beneficios.

Gráfico 10
Países latinoamericanos. Parte de los productos agrícolas en sus exportaciones, 2000 y 2016 (%)



Fuente: Cepal. Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe-2017

Por último, según la OMC (2019), los servicios son el componente más dinámico del comercio internacional. Se constata que la digitalización favorece este intercambio y la proximidad entre la producción y el consumo de la mayor parte de los servicios es cada vez menos necesaria. Existen diferentes tipos de servicios según sus características, y los más comercializados a nivel mundial son los servicios de distribución y financieros, representando un 20% del total. Por el contrario, algunos servicios como la enseñanza, la salud o los ambientales aún no son cuantitativamente representativos, aunque están creciendo rápidamente.

La exportación de servicios presenta un elevado grado de concentración: las economías desarrolladas exportan el 75% de los servicios, además se especializan en los servicios de mayor valor añadido, como los servicios financieros. En los países en desarrollo, son cinco países los principales exportadores e importadores (China, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y la India) que representan más de la mitad de las exportaciones del Sur. Cabe subrayar que los PMA tan solo exportan el 0,3% de los mismos. Las economías desarrolladas siguen especializándose en categorías de servicios de mayor valor añadido, como los servicios financieros.

3.4. Cadenas globales de valor

Las Empresas Transnacionales (ETN) son las grandes protagonistas e impulsoras del comercio internacional tal y como se desarrolla en la actualidad. No se trata de un fenómeno nuevo, pero desde después de la II Guerra Mundial van estableciendo sus estrategias a nivel internacional con cada vez mayor intensidad. También van creciendo en número: se estima que en 1969 había 7.000 ETN; en 1990, 24.000 y, en la actualidad, más de 111.000. Desde los años 90 del siglo XX su actividad se intensifica y el empleo en las filiales extranjeras pasa de 28,5 millones en 1990 a 82,3 en 2019. Y sus ventas también se multiplican por cuatro: de 7.136 miles de millones de dólares a 31.288 en el mismo periodo (UNCTAD, 2020b).

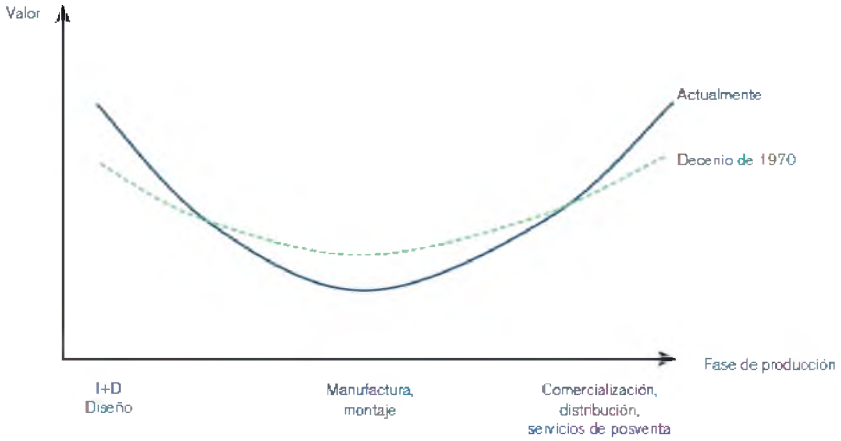
Una de las estrategias de producción que han seguido es la fragmentación del proceso productivo y la localización de cada una de sus partes en el emplazamiento económicamente más ventajoso. De ahí, que las denominadas cadenas de valor mundiales o cadenas globales de valor (CGV) son controladas por estas ETN y han impulsado de manera definitiva los intercambios internacionales en las últimas décadas. De hecho, se estima que casi el 50% del comercio mundial involucra cadenas de valor mundiales, aunque su importancia relativa parece que está decayendo y que lo hará aún más después de la pandemia de la COVID-19 (BM, 2020).

Los países en desarrollo han participado en las CGV acogiendo las actividades de menor valor añadido y más intensivas en mano de obra. Según el enfoque más ortodoxo, esta participación constituiría tan solo un primer estadio en un proceso en el que iría avanzando hacían producciones cada vez más sofisticadas, más intensivas en capital y de mayor valor añadido. Aunque esta progresión puede ser identificada en un grupo reducido de países – los dragones asiáticos- pueden considerarse más bien la excepción y no la regla general. Esto es, la mayor parte de las economías del Sur implicadas en las cadenas de valor ven que esta progresión no se realiza y se quedan atrapadas en las fases de producción menos sofisticadas.

Las CGV han crecido a gran velocidad en el periodo 1990-2007, debido a las facilidades que han provisto los avances tecnológicos y también ha jugado un papel esencial la apertura comercial que se ha producido en este periodo a nivel internacional. Estas tienen más presencia en unos sectores que en otros. Así los sectores más representados en ellas son la electrónica, maquinaria, textil y confección, y automoción.

Una manera habitual de representar estas CGV es mediante la curva de la sonrisa, como se observa en el Diagrama 1. En dicha curva se reflejan las diversas fases del proceso productivo y también el valor añadido asignado a cada una de ellas. Tal y como se muestra en el gráfico, las primeras y últimas fases del proceso son las que mayor valor añadido suponen, suelen ser fases intensivas en capital y que requieren de mano de obra cualificada, así como infraestructuras adecuadas, entre otros y, por todo ello, suelen estar localizadas en los países avanzados. Por el contrario, las fases de montaje y ensamblaje suelen estar caracterizadas por ser intensivas en mano de obra y el conocimiento que requieren es fácilmente codificable.

Diagrama 1
Curva de la sonrisa



Fuente: OMC- Informe sobre el Comercio Mundial-2014

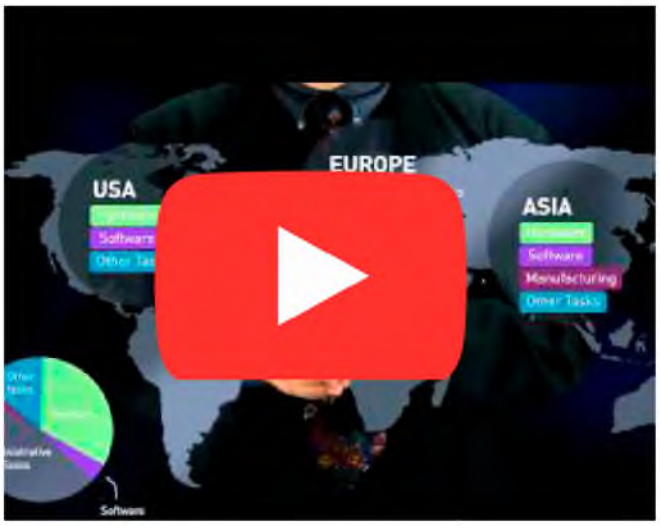
Los países del Sur suelen entrar en estas cadenas de valor en esta fase del proceso y el desarrollo de otras fases, tal y como se ha expuesto, es bastante excepcional. Además, en las últimas décadas se aprecia un proceso en el que la curva tiende a hacerse más acentuada, de manera que la diferencia de valor añadido entre unas y otras fases del proceso productivo se amplía de forma que las posibilidades de los países del Sur de obtener beneficios mediante la inserción en las cadenas de valor son cada vez más difíciles. De hecho, la competencia internacional por atraer este tipo de inversiones ha dotado a las ETN de un creciente poder de negociación frente a las economías huésped que ha derivado en una mayor presión a la baja sobre los salarios, al requerimiento de mayores beneficios fiscales, así como a la imposición de condiciones en distintos ámbitos (laboral, medioambiental, etc.) por parte de las ETN que controlan la CGV.

En muchas ocasiones los países del Sur crean Zonas Económicas Especiales para atraer estas inversiones. En ellas los gobiernos promueven el asentamiento de actividades económicas proporcionando, sobre todo, un menor pago de impuestos, regulación más laxa en diversos ámbitos (laboral, medioambiental, etc.), así como infraestructura de apoyo. Se trata de una estrategia cada vez más utilizada: si en 2002 había 3.000 ZEE registradas, en el año 2018 el registro asciende a 5.400 (UNCTAD, 2019b).

El establecimiento de ZEE por parte de los gobiernos de los países del Sur teóricamente puede contribuir a atraer inversiones, crear empleo, a aumentar las exportaciones y, si se acompaña de una política industrial adecuada, a la industrialización del conjunto de la economía y a su diversificación productiva. No obstante, estos potenciales efectos positivos no se dan de manera automática, de hecho, existen numerosos casos en los que tras hacer balance se estima que estas zonas no han impulsado de manera determinante la atracción de inversiones extranjeras y muchas de ellas arrojan resultados inferiores a los esperados. Para que este tipo de políticas tenga éxito es preciso un diseño pormenorizado de la estrategia integral que tenga en cuenta el marco conjunto de políticas a aplicar, así como el programa de desarrollo de la ZEE que se ajuste a las capacidades existentes en economía correspondiente (UNCTAD, 2019b; Banco Mundial, 2020). Si bien son los países del sudeste asiático los que mayor éxito han tenido en esta escalada en el valor añadido, las evidencias muestran que sólo los dragones asiáticos habrían pasado el umbral crítico hacia actividades realmente avanzadas, mientras que el resto de países de la región se han quedado frenados en fases intermedias de valor añadido.

Cabe subrayar el creciente poder de negociación que tienen las ETN y la concentración en pocas empresas del grueso de las exportaciones de un país. Como aproximación, después de la crisis financiera, por término medio, las cinco mayores empresas exportadoras no petroleras representaban en torno al 30% de las exportaciones totales de un país y las diez mayores, concentraban el 42% de las exportaciones (UNCTAD, 2018). A esta elevada concentración se une la estrategia de optimización fiscal que suelen utilizar estas empresas, que consiste en ubicar la sede fiscal de la empresa en países de baja tributación. Por ello cada vez es más complicado seguir la verdadera estrategia inversora de las ETN, puesto que es posible que haya inversiones de empresas estadounidenses que generen más ingresos en Luxemburgo que en China, por ejemplo.

Video 4
Made in the world (OMC)



Fuente: OMC

Dadas las características de la producción y comercio internacional comentadas, las partes o componentes de los productos son trasladados de un país a otro siguiendo las fases de proceso de producción. Así, una misma pieza puede ser objeto de exportación en diferentes ocasiones debido a que se va incorporando en piezas cada vez más complejas. A este tipo de comercio se denomina comercio intraindustrial y es cada vez más característico de los intercambios internacionales. Además, en muchas ocasiones las transacciones se realizan entre filiales de la misma ETN en lo que lo que se denomina mercado interno (aunque los productos crucen fronteras) y los precios a los que se realizan los intercambios a menudo no son precios de mercado, sino precios de transferencia.

Recuadro 3
Comercio y género

La relación entre el comercio internacional y el género es compleja y requiere una comprensión matizada de la dinámica económica y social, así como de los contextos locales concretos, con el fin de elaborar políticas que catalicen el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y, al mismo tiempo, promuevan el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Las políticas comerciales no tienen los mismos efectos en todos los segmentos de la población, entre otras cosas en los hombres y en las mujeres. La liberalización del comercio puede ser una fuerza enorme para ofrecer nuevas oportunidades a las mujeres o puede seguir afianzando o exacerbando inadvertidamente los prejuicios de género y la discriminación existentes.

En los países en desarrollo la adopción de políticas orientadas a la exportación desde la década de 1960 ha dado lugar a que un número enorme de trabajadoras pasaran a la producción manufacturera intensiva en mano de obra, un cambio conocido como feminización de la mano de obra (UNCTAD, 2014c). Las industrias intensivas en mano de obra expuestas a fuerte competencia internacional se basan en el rendimiento del trabajo en lugar de hacerlo en las competencias o los activos. Así pues, la preferencia sin precedentes por trabajadoras en la producción orientada a la exportación se debió a la intensa competencia internacional que exigía el uso de mano de obra barata para reducir los costos. De hecho, los estudios han mostrado una relación positiva entre la proporción de manufacturas básicas en las exportaciones y la proporción de empleo femenino (Wood, 1991; Joekes, 1995; Seguino, 1997 y 2000).

La segregación ocupacional basada en el género es un fenómeno generalizado en todas las regiones y está acompañada de diferencias salariales entre los géneros (ONU-Mujeres, 2015a). Las ideas de lo que se considera "trabajo de hombres" y "trabajo de mujeres" tienden a segregar a las mujeres en industrias intensivas en mano de obra, como prendas de vestir, textiles, productos electrónicos livianos y juguetes, mientras que los hombres predominan en sectores con uso intensivo de competencias y capital. A menudo, debido a los bajos niveles de especialización y educación, la menor movilidad y la poca disponibilidad de tiempo, las mujeres son más propensas que los hombres a aceptar formas precarias de empleo. Además, los estereotipos de género han reforzado la imagen de las mujeres trabajadoras como dóciles y aptas para tareas repetitivas y meticulosas (UNCTAD, 2014c; Banco Mundial, 2013; Caraway, 2007).

Como resultado de ello, las mujeres hacen frente a segregación horizontal y vertical, la primera por la distribución desigual de hombres y mujeres en diferentes ocupaciones y funciones, y la segunda por el hecho de que los hombres normalmente se concentran en la parte superior de la jerarquía ocupacional, mientras que las mujeres se encuentran en la parte inferior. La segregación de género es una de las causas principales de la desigualdad salarial por razón de género, es decir, la diferencia entre los salarios de hombres y mujeres por trabajos similares. En los esfuerzos por integrarse en las cadenas mundiales de valor, muchas empresas han elegido

deliberadamente una estrategia doble basada en la contratación de mano de obra femenina con menor poder de negociación, por un lado, y un pequeño número de trabajadores permanentes, más calificados y mejor remunerados, que suelen ser hombres, por el otro. Esta estrategia ha permitido a las empresas reducir costos, tanto de salarios como de otra índole, como los de seguro social y otras prestaciones, adaptarse a la evolución de la demanda y entregar los productos en plazos breves.

Texto tomado de UNCTAD (2016): El comercio como instrumento para el empoderamiento económico de la mujer. Nota de la secretaría de UNCTAD. TD/B/C.I/EM.8/2

Para saber más

Consulta los siguientes informes complementarios sobre el tema de la relación entre género y comercio:

OMC (2020): Women and Trade: The role of trade in promoting gender equality. Banco Mundial y OMC.

UNCTAD (2016b): Manual didáctico del instituto virtual sobre comercio y género Volumen 1: revelando los vínculos. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra

De esta forma, las ETN son capaces de asignar distintos precios según la conveniencia, de forma que se declaren los beneficios en el país en el que imposición sea más favorable a sus intereses. Por este motivo, desde las instituciones internacionales se defiende la necesidad de que el comercio internacional se centre en calcular el valor añadido de las exportaciones, de forma que cada pieza no sea objeto de múltiples contabilizaciones.

Es posible que la próxima década constituya un período de profundos cambios para la producción internacional, entre las que se pueden encontrar variaciones en grado de fragmentación y la longitud de las cadenas de valor, la localización y difusión geográfica del valor agregado y las características de la de gobernanza de las empresas multinacionales, entre otras (UNCTAD, 2020b).

4. Marco institucional

El marco de regulación del comercio internacional es relativamente reciente en términos históricos, y al igual que el proceso de construcción de una arquitectura institucional internacional en otros ámbitos, se remonta a mediados del siglo XX, tras el fin de la II Guerra Mundial, conformando lo que podríamos denominar la historia del sistema multilateral de comercio.

4.1. Antecedentes: el GATT

El primer antecedente propiamente dicho habría que situarlo en el intento de creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Pese a la aprobación de la Carta de la Habana (1948), a modo de estatutos para la creación de la organización, tras dos años de elaboración, ésta nunca entró en vigor ante la falta de ratificaciones por parte de los gobiernos inicialmente implicados, incluida la del gobierno de los EEUU, que paradójicamente la impulsó en origen.

De forma paralela a dicho proceso, los gobiernos de 23 países desarrollados firmaron un acuerdo (el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, más conocido como GATT, por sus siglas en inglés) en Ginebra en 1947 para, de forma provisional, reducir los aranceles entre ellos mientras se intentaban arreglar las diferencias entre unos y otros gobiernos en el seno de la Conferencia de la Habana para la creación de la OIC. La puesta en funcionamiento de manera provisional del capítulo de la Carta de la Habana relativo a la liberalización del comercio internacional a partir del 1 de enero de 1948, puso de manifiesto la falta de interés de la potencia hegemónica del momento (EEUU) en apoyar el resto de normativa propuesta en la Carta de la Habana, dado que su enfoque keynesiano entraba en temas incómodos para sus intereses como la relación entre comercio, desarrollo y empleo, o la regulación de la actividad de las empresas transnacionales.

Fue así como un acuerdo provisional entre 23 países, y no una organización de más amplia representación, tal y como se pretendía inicialmente, pasó a convertirse en el marco regulatorio de referencia en materia de comercio internacional en el periodo de posguerra, así como en el tercer pilar de la construcción del orden económico internacional junto con las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Si bien los países firmantes del acuerdo conformaban una minoría a nivel internacional, representaban el 57% del comercio internacional, fuertemente concentrado en los países desarrollados (Zabalo, 2000).

Tal y como se observa en el Cuadro 2, desde su creación, el número de países participantes en el GATT, así como el peso de éstos en el comercio internacional, fue incrementándose en sucesivas décadas a lo largo de las 8 rondas de negociación del acuerdo hasta mediados de los años noventa. Así, el acuerdo llegó a alcanzar los 124 miembros al finalizar la Ronda Uruguay, acumulando el 89% del comercio internacional de mercancías. Del mismo modo, aunque con diferente intensidad, se observa a lo largo de dichas décadas un proceso de liberalización comercial progresivo, mayormente centrado en la reducción de barreras arancelarias, especialmente durante las 5 primeras rondas.

Cuadro 2
Las rondas de negociación del GATT

Ronda	Número de participantes	% del comercio mundial de los países miembros	Reducción promedio de aranceles	Arancel restante como % del arancel de 1930	Regulación de barreras no arancelarias	Temas excluidos/incluidos
1ª Ginebra, 1947	23	57%	21,1%	52,7	NO	Agricultura excluida
2ª Annecy, 1949	33	-	1,9%	51,7	NO	Agricultura excluida
3ª Torquay, 1950-51	34	67%*	3%	50,1	NO	Agricultura excluida
4ª Ginebra, 1955-56	22	-	3,5%	48,9	NO	Agricultura excluida
5ª Dillon, 1961-62	45	-	2,4%	47,7	NO	Agricultura excluida
6ª Kennedy, 1964-67	48	73%*	36%	30,5	un poco	Agricultura y textil excluidos
7ª Tokio, 1974-79	99	85%*	29,6%	21,2	SI	Agricultura y textil excluidos
8ª Uruguay, 1986-94	124	89%*	38%	13,1	SI	Agricultura, textil, servicios y propiedad intelectual incluidos

* Fecha aproximada: 1953, 1963, 1973 y 1993 respectivamente
Fuente: Zabalo, 2000

Junto con el progresivo incremento de nuevos estados independientes del entonces denominado Tercer Mundo en el seno de la ONU, esta situación se tradujo en un amplio descontento por parte de sus gobiernos, que impulsaron la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) en 1964. Esta organización tuvo un gran protagonismo a finales de los años sesenta y durante la década de los setenta impulsando debates sobre la relación entre comercio y desarrollo, y dando voz a las preocupaciones de los gobiernos de estos países en materia de comercio internacional, así como impulsando la Declaración para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (conocido también por su acrónimo como NOEI) en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974. Su preocupación principal se centraba en la forma en la que integrar los entonces denominados países subdesarrollados en el comercio internacional de una forma apropiada para favorecer su desarrollo.

No obstante, esta organización, que ha generado durante décadas interesantes debates, publicaciones y estadísticas, ha carecido en todo momento de la capacidad reguladora dada al marco normativo-institucional del GATT/OMC.

4.1.1. Principios del GATT

El GATT establece una serie de principios que reflejan su filosofía y las medidas a aplicar en base al acuerdo. Los más destacados son los siguientes (Maesso y Gonzalez, 2011):

No discriminación: Este principio busca la multilateralización de los acuerdos bilaterales y se basa en la aplicación de la "cláusula de nación más favorecida" (CNMF), según la cual las ventajas comerciales concedidas a un miembro del acuerdo deben extenderse automáticamente al resto, garantizando así que ninguna nación quede más favorecida que otra.

Trato nacional: Este principio establece que una vez aplicados los aranceles correspondientes sobre los bienes importados del exterior, éstos y sus equivalentes de producción nacional deben recibir el mismo trato.

Arancelización: Este principio significa que en materia de regulación de las importaciones solo deben utilizarse los aranceles como medida proteccionista, al considerarlo el más transparente y fácil de medir en procesos de sucesivas reducciones arancelarias. Todo ello llevaría, en principio, a la exclusión de "barreras no arancelarias" (BNA)[2].

Reciprocidad: Este principio implica que si un estado miembro realiza concesiones arancelarias a otro, debe recibir a cambio ventajas similares por parte de este último.

Consolidación: Este principio pretende impedir la vuelta atrás en el proceso de liberalización arancelaria impidiendo la posibilidad de una posterior escalada proteccionista sobre la base del incremento de los derechos arancelarios.

Estos principios parecen sobre el papel transparentes, carentes de problemas, y supuestamente establecen una línea clara en lo que respecta a la promoción de una liberalización comercial progresiva, entendida como instrumento fundamental para la generación de mayores niveles de renta y bienestar, tanto a nivel global, como para las diferentes economías participantes con independencia de su nivel de desarrollo. La realidad, no obstante, es muy diferen-

[2] Entre el largo listado de BNA cabría citar, entre otras, las restricciones cuantitativas (contingentes), las restricciones "voluntarias" a las exportaciones, requisitos técnicos y sanitarios, formalidades aduaneras, o las compras del sector público.

te, tanto en términos de los efectos que la liberalización comercial promovida tiene sobre unas y otras economías, como de las dificultades encontradas y los conflictos generados para la aplicación de dichos principios.

4.1.2. Problemas de aplicación de los principios y excepciones

Varios de los principios del GATT se han encontrado con serias dificultades para ser llevados a la práctica, lo que se ha acabado traduciendo en el establecimiento de diferentes excepciones a los mismos, evidenciando un proceso de liberalización asimétrico e incoherente con dichos principios.

En cuanto a la no discriminación, se exceptúan (mediante el artículo XXIV) los procesos de integración económica, cuya liberalización arancelaria interna supone un claro ejemplo de discriminación con respecto al resto del mundo. En la misma circunstancia se encuentran otros aspectos pactados sobre la base del diferente nivel de desarrollo. De hecho, además de por el trabajo de la UNCTAD, las peticiones de los gobiernos de diferentes países del entonces denominado Tercer Mundo propiciaron ya durante las primeras décadas del GATT algunos cambios en su estructura y funcionamiento. Así, en 1965 se incluyó una nueva sección en el acuerdo: la Parte IV, acerca de la relación entre comercio y desarrollo, donde se ofrecían concesiones especiales y ventajas comerciales unilaterales (no recíprocas) a los países en desarrollo, en la lógica de lo que se denominó "trato especial y diferenciado". Posteriormente, en 1971, gracias a una propuesta realizada por la UNCTAD II (1968), el GATT adoptó el llamado Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Con el fin de impulsar las exportaciones de los países del Sur, el SGP supuso una reducción o anulación de los aranceles de entrada a los países ricos sin reciprocidad por parte de los países en desarrollo, si bien sin un sustancial impacto positivo sobre la economía de estos países (Galaso, 2013).

El limitado efecto positivo sobre dichos países se debió a diferentes motivos. Por un lado, el SPG afectaba a productos industriales en cuya exportación estos países participaban muy escasamente. Por otro lado, las ventajas concedidas a dichos países se han ido reduciendo a medida que el proceso de liberalización arancelaria avanzaba, siendo cada vez menos relevantes. Asimismo, se excluye del SPG a los países del Sur que alcanzan un cierto nivel de desarrollo, es decir, a los más competitivos, y el grado de protección arancelaria de los países del Norte aumenta a medida que el grado de elaboración de los productos importados es mayor (Zabalo, 2000). En definitiva, dichas limitadas ventajas se han mostrado claramente insuficientes para poder compensar las asimetrías estructurales existentes entre unos países y otros (Talavera, 2000).

Respecto a la arancelización, y la consiguiente renuncia a usar medidas de protección diferentes a las de los aranceles, es decir BNA, se cuenta también con diversas excepciones, si bien con un carácter coyuntural. Entre las motivaciones que justificarían el uso de BNA, como las restricciones cuantitativas ampliamente utilizadas durante décadas en el sector textil, por ejemplo, a modo de excepciones temporales, destacaban: los problemas graves de balanza de pagos, la estabilización de los mercados agrícolas, o la implantación de industrias por motivos de desarrollo, entre otros.

No obstante, amparados en estas excepciones, los gobiernos de los países del Norte realizaron un uso abusivo de las BNA que dio lugar a la denominada "zona gris" del GATT, caracterizada por la búsqueda de la excepcionalidad basada en interpretaciones interesadas del acuerdo sobre cláusulas de salvaguardia o medidas anti-dumping. Esto fue especialmente obvio durante los años 1970, como consecuencia del auge del proteccionismo no arancelario en respuesta a las grandes dificultades económicas a las que se enfrentaron en esos años los países desarrollados, una vez que vez la reducción arancelaria de productos manufacturados ya se había consolidado. El caso de la exclusión de los productos textiles y prendas de vestir de las normas generales del GATT, y su regulación a partir del Acuerdo Multifibras (AMF) en el periodo 1974-1994 y del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) entre 1995 y 2004 mediante el establecimiento de contingentes temporales[3], es muestra muy significativa de todo ello (Zabalo, 2000).

Junto al caso del sector textil, la ya citada exclusión de los temas agrícolas de las sucesivas rondas de negociación del GATT hasta la Ronda Uruguay pone de manifiesto también los problemas de aplicación de los principios del acuerdo para el caso de determinados temas "sensibles". En concreto, el problema con el sector agrícola se encuentra en la incoherencia con los citados principios que supone la amplia protección que históricamente se ha dado en los países del Norte[4], tanto por la vía arancelaria, como de cupos máximos de importación, restricciones estacionales, normas de origen y obstáculos técnicos o sanitarios, y muy especialmente vía subsidios agrarios a la producción o a la exportación.

[3] El AMF nace con un carácter temporal inicial de 4 años posteriormente prorrogado hasta 1994, para ser sustituido tras la creación de la OMC en 1995 por el ATV, prorrogando de nuevo su carácter excepcional hasta el año 2004, acumulando un total de 30 años de excepcionalidad a la liberalización del sector del textil y vestido, aquel en el que muchos países en desarrollo cuentan con una ventaja comparativa basada en sus bajos costes de mano de obra.

[4] Tanto durante la Gran Depresión como durante la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de estos países se habían enfrentado a esas duras circunstancias mediante la alta protección a sus sectores agrícolas en la lógica de intentar garantizar la seguridad alimentaria de sus poblaciones.

Todo ello se ha traducido en grandes reticencias por parte de los gobiernos de estos países (EEUU, y miembros de la UE principalmente) para introducir en este sector la lógica de liberalización y promoción de la competencia por la que se aboga en la normativa GATT/OMC para el resto del comercio internacional. Inicialmente, durante la posguerra, ello se entendió como una excepción temporal provocada por las especiales circunstancias del momento. Pero finalmente se acabó traduciendo en una exclusión de los temas agrícolas de la agenda liberalizadora del GATT. Y todo ello ha chocado con los intereses de los países del Grupo de Cairns, "exportadores eficientes" de productos agrícolas, la gran mayoría de los cuales son países en desarrollo[5] competitivos en el sector agrícola (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Pakistán, Perú y Sudáfrica, entre otros), que no han dejado de reclamar coherencia con los principios de dicha agenda y la consiguiente liberalización de este sector.

4.2. La Organización Mundial Del Comercio (OMC)

La OMC surge en el marco de la última cumbre de la Ronda Uruguay celebrada en Marrakech en abril de 1994 con la participación de 124 países miembros, creandose formalmente la organización en enero de 1995 con sede en Ginebra. Desde entonces el GATT ha quedado integrado en la normativa de la OMC, de la que forma parte junto al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS, o GATS por sus siglas en inglés), que se explica en el Recuadro 5, y al Acuerdo sobre aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o TRIPS por sus siglas en inglés). En la actualidad la OMC cuenta con 164 estados miembros desde las últimas incorporaciones en el año 2016.

El máximo órgano para la toma de decisiones dentro de la organización es la Conferencia Ministerial, que se reúne como mínimo cada dos años. Desde la creación de la OMC se han celebrado 11 conferencias ministeriales: en Singapur (1996), en Ginebra (1998), en Seattle (1999), en Doha (2001), dando origen a la conocida como Ronda de Doha, en Cancún (2003), en Hong Kong (2005), en Ginebra (2009 y 2011), en Bali (2013), en Nairobi (2015), y en Buenos Aires (2017).

Al contrario que en las otras dos principales organizaciones económicas internacionales, es decir, el FMI y el Banco Mundial, en la OMC, como antes en

[5] Junto a ellos, forman parte del grupo también varios países desarrollados, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

el GATT, cada país tiene el mismo peso en las votaciones, y las decisiones se toman normalmente por consenso, si bien el peso de algunos países en el comercio internacional influye sobre su capacidad de establecer condiciones o de bloquear/promover acuerdos.

Para la gestión ordinaria de la institución, la OMC cuenta con un Consejo General en el que los países miembros están representados por embajadores y jefes de delegación que desarrollan su labor de manera permanente. Del Consejo General dependen los consejos que administran el GATT, el AGCS y el ADPIC, y sus miembros se reúnen también en el Órgano de Examen de Políticas Comerciales y en el Órgano de Solución de Diferencias. El Órgano de Examen de Políticas Comerciales está encargado de supervisar y evaluar la adecuación de las políticas de cada miembro a la normativa de la OMC. Por su parte, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) trata de imponer soluciones multilaterales a las disputas comerciales. Se pretende con ello que los países miembros no tomen medidas unilaterales contra supuestas violaciones de las normas comerciales, sino que recurran al OSD, en coherencia con el carácter multilateral de la OMC.

Este sistema de solución de diferencias confiere a la OMC una facultad de la que no dispone ninguna otra institución económica a nivel internacional, es decir, la capacidad efectiva de imponer a los países miembros sanciones por el incumplimiento de su normativa[6]. Esta es, sin duda, la principal característica distintiva de la OMC, lo que la convierte en enormemente atractiva de cara a imponer sus criterios a nivel internacional en multitud de asuntos económicos cuya regulación se pretende desviar a esta organización. Es así como se ha convertido en "casa de acogida" de todo tipo de cuestiones económicas más o menos "relacionadas con el comercio", haciendo uso explícito de esta expresión al tratar dichas cuestiones. Primero fueron los derechos de la propiedad intelectual, introducidos en la Ronda Uruguay mediante el ADPIC/TRIPS. Luego, cuando se iba a firmar el acuerdo definitivo en Marrakech, aparecieron la *cláusula social* y la *cláusula ambiental*, convertidas desde entonces en temas de permanente disputa. Y desde la Conferencia Ministerial de Singapur, se han repetido sin éxito los intentos de incluir en la OMC los controvertidos temas de la liberalización de las inversiones internacionales, las compras públicas y la política de la competencia, también conocidos como "temas de Singapur" (Zabalo, 2000).

[6] No deja de resultar paradójico, sin embargo, que las cuestiones relacionadas con el "dumping" y la utilización de medidas *anti-dumping* quedaran excluidas del OSD, a propuesta del gobierno de los Estados Unidos cuando finalizaba la Ronda Uruguay, lo cual se acaba traduciendo en que la normativa en materia de medidas *anti-dumping* sigue sometida a la interpretación discrecional de las leyes nacionales.

Recuadro 5
La regulación del comercio internacional de servicios

Durante la Ronda Uruguay del GATT los gobiernos de los países desarrollados, encabezadas por EEUU se empeñaron en avanzar en la liberalización de los servicios. Consiguieron así un acuerdo marco muy amplio que luego han ido rellenando mediante negociaciones sectoriales. La inclusión del sector servicios en la OMC se produce así mediante el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS/GATS). La liberalización correspondiente comenzó en la segunda mitad de los años noventa en aquellos capítulos en los que las principales potencias occidentales sabían que sus empresas iban a salir ganando, como en el caso de los servicios financieros y las telecomunicaciones.

El AGCS/GATS, ámbito regulador de los servicios a nivel internacional considera cuatro modos de suministro internacional de servicios: 1°) los prestados en un país desde el territorio de otro o suministro transfronterizo, que normalmente requiere el movimiento de información, como puede ser una asesoría jurídica; 2°) los prestados fuera de su país a un consumidor, lo que supone el desplazamiento del consumidor, como en el caso del turismo; 3°) el establecimiento de una presencia comercial en el extranjero, como en caso de una sucursal bancaria para prestar servicios financieros; y 4°) la presencia personal en otro país, lo que implica el movimiento de personas físicas, como en el caso del servicio doméstico o el trabajo en la construcción.

Se excluye del ámbito del AGCS/GATS la migración permanente de mano de obra, de gran interés para muchos países del Sur, porque en el anexo del acuerdo que se ocupa del movimiento de las personas físicas a través de las fronteras (cuarto modo de suministro de servicios) se especifica la exclusión de las medidas que afecten a la ciudadanía, la residencia o el empleo con carácter permanente. De hecho, la mayoría de los países sólo ofrece libertad de movimiento al personal directivo de las empresas.

Fuente: extracto de Zabalo (2000): La Organización Mundial del Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Cuadernos de Trabajo de Hegoa, n° 28. Hegoa. Bilbao

La regulación sobre la propiedad intelectual (ADPIC/TRIPS) se incorpora desde el GATT a la OMC en su creación, estableciendo un periodo de cinco años para que los países del Sur adapten su legislación nacional a unas normas mínimas sobre patentes. Esto se traduce en un proceso de igualación al alza de las diferentes legislaciones nacionales, que deben proteger durante un periodo de 20 años las innovaciones, tanto de proceso como de producto, derechos de autor y marcas registradas.

En la ampliación de la cobertura de la OMC a la protección de la propiedad intelectual la labor de los *lobbies* empresariales resultó decisiva. En efecto, el

Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) fue impulsado por el estadounidense Comité de la Propiedad Intelectual (IPC por sus siglas en inglés), constituido con el explícito objetivo de incluir este tema en la agenda de la Ronda Uruguay. El IPC formó una coalición con las principales organizaciones empresariales europeas, UNICE, y japonesa, Keidanren, que presentó en 1988 un documento –*Basic Framework for GATT Provision on Intellectual Property*– que, con el apoyo de los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Japón, se convirtió en el borrador del ADPIC, ya que en él figuran todas sus previsiones esenciales.

Algo parecido ocurrió con la otra gran novedad de la OMC, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). Desde Estados Unidos, primero presionó el sector financiero, al que se unieron la Coalición de Industrias de Servicios, creada en 1982, y la Cámara de Comercio –USCC, el mayor lobby del mundo, para promover la inclusión del comercio internacional de servicios en la Ronda Uruguay. Al otro lado del Atlántico, en 1986 surgió, a instancias de la propia Comisión Europea, el Grupo de Servicios de la Comunidad Europea. Y en 1999 el entonces comisario europeo de comercio, Leon Brittan, impulsó la creación del Foro Europeo de Servicios para continuar esa labor de *lobby* en posteriores negociaciones (Zabalo y Bidaurratzaga, 2016).

4.3. La verdadera regulación del comercio internacional: liberalización asimétrica y protección de la propiedad intelectual

Tal y como ya se ha comentado previamente, la regulación del comercio internacional realizada en el marco GATT/OMC es marcadamente asimétrica y favorecedora de los intereses de los gobiernos de los países del Norte y de sus empresas transnacionales. El tratamiento excepcional que han recibido el sector agrícola y de manufacturas intensivas en mano de obra (como en el sector del textil y el vestido) durante décadas, tanto en términos de barreras arancelarias como no arancelarias, es muestra evidente de dicha asimetría normativa. Y todo ello se da en un contexto en el que muchos países del Sur han tenido y tienen capacidad de competir en estos sectores en condiciones de libre mercado.

El uso de BNA en el sector agrícola de los países del Norte es amplio, donde destacan especialmente los subsidios agrarios, además de los contingentes, o las medidas técnicas (normas de calidad y medidas de protección ambiental, por ejemplo, conocidas como "obstáculos técnicos al comercio"), sanitarias o fitosanitarias. Según el estudio realizado por la UNCTAD sobre este tema en el año 2013 se estima que el 71% de los animales vivos, el 69% de los productos vegetales y el 57% de los alimentos procesados están sujetos por lo menos a

un tipo de norma sanitaria o fitosanitaria; mientras que el 42% de los alimentos procesados, el 36% de los animales vivos y el 32% de los productos vegetales son objeto de obstáculos técnicos al comercio (UNCTAD, 2020). Todas esas medidas, más allá de hacer frente al objetivo inicial de promover la seguridad alimentaria, acaban ejerciendo una competencia desleal sobre sus competidores de países en desarrollo, incurriendo en prácticas de dumping (exportando a un precio por debajo del coste de producción gracias a las subvenciones recibidas).

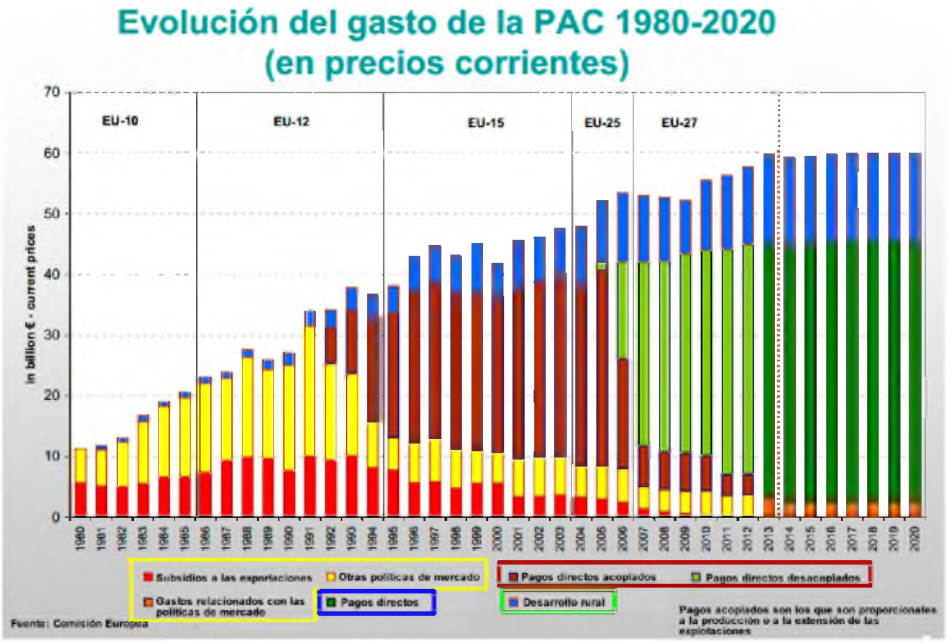
El AsA (Acuerdo sobre Agricultura) fue incorporado a la OMC tras el acuerdo final de la Ronda Uruguay del GATT, y perseguía dos objetivos: modificar las normas que regían el comercio internacional de productos agrícolas y su liberalización en base a varios ámbitos, la tarificación (convertir en aranceles las BNA) y la reducción de la protección arancelaria, la eliminación de los subsidios a la exportación y el acceso a los mercados.

No obstante, dichos ámbitos han tenido un contenido y una evolución dispar durante estos últimos veinte años, ya que el AsA contempla numerosas excepciones, basadas en un complejo sistema de "compartimentos o cajas de colores" (ambar, azul y verde). Este sistema, que clasifica las diferentes medidas de apoyo a la agricultura, permite que la Política Agrícola Común (PAC) de la UE y la *Farm Bill* de EEUU jueguen con él de tal forma que su complejidad acaba permitiendo mantener protegidos sus respectivos sectores agrícolas. Así, se reducen la ayudas ambar (vinculadas al sostenimiento de precios o de la producción), encubriendo otras como protección ambiental y desarrollo rural (verde) o retirada de cultivos (azul), y pasando de ayudas ligadas a la producción a pagos directos al agricultor.

Para saber más

Consultar el reciente Informe de la UNCTAD "Negociating Liberalization of Trade in Agriculture for Development" para tener información más detallada sobre la evolución de las negociaciones en el sector agrícola en el marco de la OMC en las últimas décadas.

Gráfico 11
Subsidios agrícolas continúan creciendo en la UE



Así, tal y como se observa en el Gráfico 11, los subsidios de la PAC de la UE, junto a los del sector agrícola en EEUU y Japón, lejos de reducirse, se mantienen o siguen aumentando, con el consiguiente efecto negativo sobre sus competidores en países del Sur, así como sobre la seguridad alimentaria de sus poblaciones (Areskurrinaga, 2018).

Por otro lado, la utilización de BNA en el sector del textil y vestido ha estado protagonizada, como ya se ha mencionado previamente, por el AMF (1974-94) en primer lugar, posteriormente por el ATV (1995-2004), y finalmente por el uso de cláusulas de salvaguardia respecto a China hasta 2008. Todo ello, ha violado el espíritu y la letra del GATT, de tal forma que el AMF y el ATV han conseguido distorsionar el mercado mundial de textiles y prendas de vestir durante más de tres décadas.

Asimismo, las exportaciones de las economías del Sur padecen con frecuencia también el denominado "escalonamiento arancelario", que consiste en el uso de aranceles crecientes por parte de los países del Norte a medida que aumenta la elaboración del producto importado. Ello ayudaría a explicar por qué mientras la gran mayoría de la producción de cacao del mundo se concentra en las economías en desarrollo, la producción de chocolate se concentra en los países desarrollados.

En la misma línea, en el caso de los derechos de propiedad intelectual, lejos de haberse producido un proceso de liberalización coherente con los principios

del GATT/OMC, el ADPIC/TRIPS establece un alto nivel de protección mínimo sobre patentes, marcas registradas y derechos de autor, que deben ser cumplidas por todos los países miembros de la OMC. Eso implica una armonización hacia arriba de la protección de las nuevas invenciones mediante patentes, de manera que allí donde no existía o era débil debe elevarse hasta un nivel similar al que prevalece en los países desarrollados.

La integración de esta normativa en el ámbito institucional de una organización que aboga por la liberalización comercial resulta ciertamente incoherente, en tanto en cuanto se traduce en la creación de un monopolio temporal para el caso de los productos que se vean afectados por una patente. No obstante, ante esto se contra argumenta con frecuencia que en caso de que la investigación no diera lugar a un beneficio económico, ésta no llegaría a producirse, entendiéndose así los monopolios temporales privados vinculados a las patentes como un mal menor para garantizar el necesario avance en el conocimiento.

Pero no habría que olvidar a este respecto que en dichas condiciones lo que se produce es una privatización del conocimiento y su correspondiente concentración en manos de un reducido número de empresas multinacionales, marcando así el sentido de la investigación científica y tecnológica hacia lo rentable, en detrimento de lo necesario (Zabalo, 2000). Además, la gran mayoría de las patentes registradas pertenecen a empresas de países desarrollados[7], o de manera creciente a países en desarrollo muy competitivos en este ámbito, como China, superando recientemente a EEUU en solicitudes internacionales de patentes o, Corea del Sur, en menor medida.

Este tema es especialmente sensible en determinados ámbitos de la producción, como el de los medicamentos esenciales. El caso de la pandemia de VIH/SIDA y de las patentes sobre tratamientos antirretrovirales es un claro ejemplo de lo desafortunadas y drásticas que pueden ser las consecuencias de este sistema. Todo ello se puede observar en el Video 5, a continuación, en el documental donde se cuenta la historia de la batalla protagonizada por diferentes gobiernos de países del Sur y organizaciones de la sociedad civil organizada frente a la defensa de los intereses y de los derechos de la propiedad intelectual por parte de las grandes empresas de la industria farmacéutica a nivel global.

7 No en vano, como ya hemos señalado previamente, fueron sus gobiernos, presionados por sus lobbies empresariales, los que impulsaron la inclusión de este tema en la agenda del GATT/OMC.

Video 5
Fuego en la sangre (documental)

Fuente: https://youtu.be/XKqVv2YEe5Q

En definitiva, las incoherentes reglas de la OMC suponen un gran avance en la liberalización del comercio internacional de mercancías y de servicios, con las notables excepciones de los productos agrícolas (previamente también el sector de los textiles y el vestido), así como de las migraciones internacionales, al tiempo que protegen más la propiedad intelectual. Todo ello favorece la irrupción de las empresas transnacionales en territorios antes vedados y la ampliación de lo mercantil, de aquello que es objeto de negocio, privatizando lo que antes era de dominio público.

Y además esas reglas de juego están respaldadas por un eficaz sistema de solución de diferencias que permite sancionar efectivamente a un estado si las incumple y es demandado por otro estado, capacidad de la que no goza ninguna otra organización económica de ámbito mundial. Con todo, los principales beneficiarios de esta agenda consideran que sus avances son insuficientes, motivo por el que en las últimas décadas han intentado completar la labor de esta organización, yendo más allá de ésta, de la mano de las normativas correspondientes a diversas iniciativas de integración regionales o megarregionales, así como diversos acuerdos bilaterales sobre temas específicos.

Recuadro 6
Más allá de la OMC

Las potencias del Norte se lanzaron desde los años 1990 a suscribir tratados de Libre Comercio (TLC) con países y grupos regionales del Sur. Su primer y más notable resultado fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés–, firmado por Estados Unidos, Canadá y México, que entró en vigor en 1994. Interesa destacar que, aunque su nombre solo hace referencia al comercio, el TLCAN consagra un capítulo a la liberalización y protección de la inversión extranjera, que además contempla las demandas inversor-estado (Public Citizen, 2005). El posterior intento de Estados Unidos para extenderlo al resto del continente de un solo golpe bajo la denominación de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sucumbió definitivamente en 2005 (León, 2015). Luego han venido otros muchos que han seguido el mismo modelo, aunque en el caso de la Unión Europea se encubran bajo el nombre de acuerdos de asociación.

Con algunas variantes, todos esos TLC incluyen asuntos OMC+, como la liberalización del comercio internacional de servicios y la mayor protección de los derechos de la propiedad intelectual, y OMCx, como la liberalización y protección de la inversión extranjera, la apertura de las compras del sector público a las empresas extranjeras y la política de competencia. A este formato de integración se le ha llamado regionalismo abierto, dando a entender que es un avance parcial en la integración de mercados compatible con la vía multilateral de la OMC. Pero no deja de ser una imposición de marcado carácter neoliberal de las economías del Norte sobre las del Sur, dada la asimetría de poder negociador que existe entre las partes que suscriben los acuerdos (Bidaurratzaga y Zabalo, 2012).

Paralelamente, ha proliferado la suscripción de Tratados Bilaterales sobre Inversión (TBI), también llamados Acuerdos de Protección y Promoción de Inversiones, que han pasado de ser cerca de cuatrocientos en 1990 a 2.926 al finalizar 2014 (UNCTAD, 2015). Esta nueva generación de TBI contempla casi sin excepción un mecanismo de solución de controversias inversor-estado (SCIE) –a menudo citado por sus siglas en inglés, ISDS– que permite a las empresas transnacionales demandar directamente a los estados receptores ante instancias supranacionales de arbitraje.

A medida que avanza el siglo XXI, las economías del Norte han abierto dos nuevos frentes para ir más allá de una OMC cuyas negociaciones permanecen estancadas. Por un lado, promover acuerdos sobre temas específicos y, por otro lado, impulsar tratados megarregionales, cuya peculiaridad reside en estar suscritos por varias potencias del Norte, aunque también participen países del Sur (Rosales et al., 2013; Bouzas y Zelicovich, 2014).

Fuente: Zabalo, P. y Bidaurratzaga, E. (2016): Acuerdos internacionales sobre comercio e inversión: apuntalando la globalización neoliberal. XV Jornadas de Economía Crítica, Universidad Complutense de Madrid, 10-12 de marzo

En este contexto, tal y como se explica en el Recuadro 6, los gobiernos de los países del Norte han impulsado acuerdos que incluyen una regulación reforzada de los asuntos ya abordados por la OMC en los que consideran que no se ha avanzado suficientemente, y que han pasado a llamarse normativas *OMC-plus* (OMC+), y/o de otros temas todavía no regulados por esa organización, denominados *OMC-extra* (OMCx). Con ello, las economías del Norte tratan de exportar sus regímenes reglamentarios sobre los más diversos aspectos, si bien su interés se centra en la política de competencia, los derechos de propiedad intelectual y la inversión extranjera (OMC, 2011; Zabalo y Bidaurratzaga, 2016).

Conclusiones

Desde sus inicios hasta nuestros días las teorías sobre el comercio internacional han ido tomando un nivel de complejidad creciente a lo largo del tiempo, complementando las más recientes las diversas limitaciones de las anteriores a muy diversos niveles. Así, las corrientes hegemónicas comparten un análisis y propuesta favorable a la promoción de la especialización productiva y del libre comercio. Pese a ello, las teorías críticas con el libre comercio no han brillado por su ausencia, y la práctica de muy diferentes gobiernos en materia de política comercial a lo largo de la historia está repleta de una amplia gama de prácticas proteccionistas para limitar la libre competencia.

El esquema actual de comercio internacional presenta algunas características que hace prever que en las próximas décadas pueden darse cambios sustanciales en sus bases. Así, la tendencia hacia la mayor liberalización de los intercambios comerciales impulsados desde la década de los 80 del siglo XX han mostrado sus limitaciones y también han despertado tensiones proteccionistas en las principales economías mundiales. De la misma manera, el protagonismo adquirido por las empresas transnacionales y su capacidad de controlar el comercio internacional ha distorsionado enormemente las reglas del juego, de forma que sus estrategias de captación de rentas han derivado en profunda desigualdad entre países y dentro de los países. De la misma manera, las cadenas globales de valor han llevado la fragmentación y deslocalización de los procesos productivos hasta unos límites que las ganancias derivadas de la profundización en esta estrategia son cada vez más limitadas. En este sentido, nos enfrentamos a un panorama marcado por la incertidumbre y por unas tendencias que pueden modificar de manera significativa las pautas sobre las que se asienta el comercio internacional actual.

El marco normativo/institucional del GATT/OMC ha establecido sobre el papel una serie de principios que abogan por la no discriminación, el trato igualitario y la reciprocidad, entre otros factores, en el camino hacia liberalización del

comercio a nivel internacional. No obstante, la realidad está llena de excepciones e incumplimientos, además de normativas específicas, como la relativa a los derechos de propiedad intelectual, con un carácter claramente incoherente respecto a la lógica liberalizadora. Todo ello no hace sino reforzar algunas de las asimetrías estructurales que se dan entre unos países y otros, y que llevan a los fuertes desequilibrios en materia de especialización productiva y comercial que hemos podido observar en base a diferentes datos estadísticos a lo largo de este capítulo.

Bibliografía complementaria para el estudio

UNCTAD (último año disponible): Trade and Development Report.
Se recomienda leer el resumen, así como el primer capítulo del informe.

OMC (último año disponible): Informe sobre el comercio mundial.
Se recomienda leer el resumen, así como el capítulo temático que se elabora cada año sobre un tema en concreto.

Repasando lo aprendido

1. Las teorías del comercio internacional hegemónicas

a. Comparten la idea general de que el comercio internacional no beneficia a todos aquellos que participan de él.
b. Enfatizan la importancia del libre comercio de la mano de la ampliación de mercados, el uso eficiente de los factores productivos, los precios más bajos para los consumidores, y la generación de mayores niveles de renta, producción y bienestar.
c. Apoyan un amplio espectro de políticas proteccionistas e intervenciones gubernamentales para limitar la libre competencia.
d. Consideran que un impuesto protector durante un tiempo razonable es una estrategia adecuada con miras a adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios para crear nuevas industrias.

2. Si tenemos en cuenta las cifras de comercio internacional de mercancías para el año 2019:

a. Estados Unidos es el principal exportador y China el principal importador de mercancías.
b. Estados Unidos es el principal importador y China el principal exportador de mercancías.
c. Estados Unidos es el principal exportador e importador de mercancías.
d. China es el principal importador y exportador de mercancías.

3. Las Zonas Económicas Especiales tienen como principal objetivo:

a. Atraer Inversión Extranjera Directa.
b. Promover el desarrollo socioeconómico del país.
c. Fomentar la recaudación de impuestos relacionados con la actividad económica.
d. Transferir tecnología a las empresas del país huésped.

4. Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) tuvo un efecto positivo limitado sobre los países en desarrollo dado que

a. Afectaba mayormente a materias primas en cuya exportación estos países participaban muy significativamente.
b. Se excluye del SPG a los países en desarrollo menos competitivos.
c. Las ventajas concedidas a dichos países se han ido reduciendo a medida que el proceso de liberalización arancelaria avanzaba.
d. Las ventajas compensaban las asimetrías estructurales existentes entre unos países y otros.

5. En materia de derechos de propiedad intelectual

a. La integración del ADPIC/TRIPS en el ámbito institucional de una organización que aboga por la liberalización comercial resulta incoherente.
b. El ADPIC/TRIPS se traduce en la creación de un monopolio temporal para el caso de los productos que se vean afectados por una patente.
c. El ADPIC/TRIPS favorece la privatización del conocimiento y su correspondiente concentración en manos de un reducido número de empresas multinacionales, marcando así el sentido de la investigación científica y tecnológica hacia lo rentable, en detrimento de lo necesario.
d. Todas las respuestas anteriores son ciertas.

Preguntas de verdadero y falso

1. David Ricardo creía que cada país debería especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los que tuviera una mayor ventaja absoluta.
2. Los países del Sur son los principales exportadores mundiales de alimentos.
3. Los países del Sur tomados en su conjunto exportan principalmente manufacturas.
4. A partir de los años 80 del siglo XX, bajo el orden neoliberal, se inicia la etapa de mayor crecimiento de la producción y comercio mundial.
5. El AsA (Acuerdo sobre Agricultura) tenía como objetivo principal la modificación de las normas que regían el comercio internacional de productos agrícolas para garantizar la protección al sector agrícola.

Bibliografía

Areskurrinaga, E. (2016): La liberalización del comercio agrícola y textil en la OMC: Efectos en los países del Sur. Revista de Economía Crítica, nº22, segundo semestre.

Bajo, O. (1991): Teorías del comercio internacional. Antoni Bosch (ed.). Barcelona.

BM (2020): Informe sobre desarrollo mundial 2020: El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales. Banco Mundial

Chang, H.J. (2013): Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio. Ensayos de Economía, No. 42.

Galaso, P. (2013): El comercio Mundial, en Durán Romero, G., García de la Cruz, J. M, Sánchez Díaz, A. (coords.): Estructura económica y relaciones internacionales. Ed. Garceta.

Maddison, Angus (2001): The World Economy: A Millennial Perspective. OCDE. París.

Maesso, M. y Gonzalez, R. (2011): Manual de economía Mundial. Ed. Pirámide. Madrid.

Murphy, S.; Burch, D. y Clapp, J. (2012): El lado oscuro del comercio mundial de cereales. El impacto de las cuatro grandes comercializadoras sobre la agricultura mundial. Informes de investigación de Oxfam.

OMC (2011): *La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales. Informe sobre el Comercio Mundial-2011*. Ginebra.

OMC (2014): Informe sobre el Comercio Mundial 2014. Organización Mundial del Comercio.

OMC (2016): Informe del Comercio Mundial 2016. Organización Mundial del Comercio.

OMC (2020): Women and Trade: The role of trade in promoting gender equality. Banco Mundial y OMC.

ONU (2020): World Economic Situation and Prospects 2020. Naciones Unidas.

Oxfam (2002): Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza.

TALAVERA, P. (2000): "La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC", capítulo 27 de J. MARTÍNEZ PEINADO y J.Mª Vidal Villa (coords.), Economía Mundial. McGraw -Hill, Madrid.

UNCTAD (2015): Informe sobre comercio y desarrollo 2015. Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2016): El comercio como instrumento para el empoderamiento económico de la mujer. Nota de la secretaría de UNCTAD. TD/B/C.I/EM.8/2

UNCTAD (2016b): Manual didáctico del instituto virtual sobre comercio y género Volumen 1: revelando los vínculos. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra

UNCTAD (2017): Informe sobre comercio y desarrollo 2017. Un *new deal* mundial como alternativa a la austeridad. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2018): Informe sobre comercio y desarrollo 2018. El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2019): Informe sobre comercio y desarrollo 2019. Financiar un *new deal* verde global. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD (2019b): World Investment Report-2019. Special Economic Zones. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD (2020): Negotiating liberalization of trade in agriculture for development. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD (2020b): World Investment Report-2020. International Production Beyond the Pandemic. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Zabalo, P. (2000): La Organización Mundial del Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Cuaderno de Trabajo de Hegoa, nº 28.

Zabalo, P. y Bidaurratzaga, E. (2016): Acuerdos internacionales sobre comercio e inversión: apuntalando la globalización neoliberal. XV Jornadas de Economía Crítica, Universidad Complutense de Madrid, 10-12 de marzo.

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA[1]

Ángeles Sánchez Díez
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

La globalización económica se ha manifestado de diversas formas, tales como la expansión del comercio internacional, vía exportaciones e importaciones, el incremento desmedido de los flujos financieros, a través de la inversión en cartera, así como el aumento de la inversión extranjera directa, esencialmente realizada por las empresas transnacionales y en mucha menor medida por empresas de tamaño mediano, tema del que se ocupará este capítulo.

Se comienza explicando el rol de las empresas transnacionales, posteriormente se aborda qué es la inversión extranjera directa desde una perspectiva teórica, recogiendo tanto las aportaciones de algunos de los autores más relevantes en el estudio del comportamiento de las empresas transnacionales, así como las normas internacionales para cuantificar la inversión extranjera directa. Posteriormente, se analizan las características de la globalización productiva, a partir del estudio de los flujos de inversión extranjera directa a nivel mundial. Finalmente, se abordan las políticas públicas que se refieren a cómo orientar la inversión extranjera directa al logro del crecimiento y desarrollo económico. Se finaliza con unas conclusiones.

[1] Este capítulo es una versión revisada y actualizada del capítulo la inversión extranjera directa en Durán Romero, G, García de la Cruz, J.M. y Sánchez Díez, A (2013): Estructura Económica y relaciones Internacionales. Garceta.

2. Las empresas Transnacionales: Poder y control

Las empresas transnacionales no son un fenómeno de la historia moderna. Ya en el siglo XVI y XVII existían las Compañías de Indias[2] así como la Compañía de Moscú creada en 1655 y, más tarde, en el siglo XIX aparecieron múltiples transnacionales que se instalaron en terceros mercados para contrarrestar los efectos del proteccionismo. En la actualidad las empresas que tienen actividad fuera de las fronteras de su país de origen se han generalizado, tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo. Como posteriormente se verá, los objetivos buscados, las causas y las estrategias de su internacionalización pueden ser múltiples.

Las empresas transnacionales se caracterizan por (Tamanes y Huerta, 1999):

- Disponer de unidades de producción en más de un país, de forma que ninguna de sus plantas es absolutamente decisiva para los resultados finales.
- Suele tener carácter multi-planta y multi-producto para penetrar en diversos mercados aprovechando las ventajas de cada uno de ellos.
- Emplean de forma sistemática y casi exhaustiva las técnicas más avanzadas de organización industrial, dirección de personal, gestión de stocks, marketting, etc. aunque se hace de una forma normalizada se suelen dar diferenciaciones secundarias para adaptarse a las circunstancias de cada país.
- Realizan una fuerte inversión en investigación y desarrollo y aplicación de la misma.
- Tienen una política muy ágil y agresiva en la colocación de sus recursos líquidos en valores industriales y otros activos financieros de ámbito mundial.
- Conocen profundamente los mecanismos políticos de los países donde actúan. Muchas veces haciendo uso de su poder pueden tener influencia en el marco regulatorio e incluso en el devenir de los gobiernos[3].

El origen de las empresas transnacionales es muy variado, desde aquellas que surgen como monopolio nacional y que alcanzado un determinado tamaño y saturación del mercado nacional optan por la internacionalización (empresas de telefonía, por ejemplo), a aquellas empresas que pasan de abastecer al mercado nacional a exportar su producción a terceros mercados (empresas manufactureras) y de ahí a la instalación de unidades productivas en el ex-

[2] Se puede ver un documental sobre el comercio realizado por las Compañías de las Indias en el siguiente enlace.

[3] Se pueden citar las actuaciones de la Internacional Telegraph Telephone (ITT), transnacional de los EEUU, en la desestabilización y derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular en Chile en 1973.

terior, o aquellas que por la naturaleza de su actividad productiva requieren tener instalaciones productivas en más de un país, hasta aquellas que desde el inicio surgen como empresas globales. Particularmente novedoso es este último tipo de empresas transnacionales, conocidas como *born global company*. Son empresas por lo general de pequeño y mediano tamaño que tienen una vocación transnacional desde el inicio o en fases muy tempranas. Aprovechan las nuevas condiciones del mercado en términos de especialización, los cambios en los procesos tecnológicos y el incremento en las habilidades y capacidades de los recursos humanos para poder explotar las posibilidades de los cambios tecnológicos en los mercados internacionales.

Históricamente las empresas con operaciones internacionales han estado ligadas a los imperios, quieres eran los únicos que podían financiar las grandes operaciones y los elevados costes de transporte que su actividad suponía. La realidad hoy en día es muy distinta. Si bien las grandes empresas transnacionales según la UNCTAD son de los países desarrollados, destacando Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Japón, Francia, Italia y España, en sectores intensivos en capital como los equipos electrónicos, el petróleo, las telecomunicaciones y la electricidad, gas y agua, en la última década se observa una gran expansión de empresas de países en desarrollo –emergentes- tales como China, Corea del Sur, Malasia o Singapur en Asia y Brasil y México en América Latina así como Rusia.

Las 500 mayores transnacionales representan el 25% del PIB mundial, 2/3 partes del comercio mundial y 25% de la IED mundial según los datos de la UNCTAD. En las últimas décadas se han consolidado las compañías petroleras y automovilísticas, han ganado importancia las de servicios básicos o utilidad pública (telecomunicaciones y energía) y las transnacionales financieras (bancos y aseguradoras) mientras que han perdido importancia las empresas químicas, de alimentación y de equipos electrónicos.

A través del índice de transnacionalización, que se calcula como la media de la ratio de los activos, ventas y trabajadores en el extranjero sobre el total de cada uno de estos, se observa que no necesariamente las empresas mayores son las que presentan una mayor transnacionalización. Así por ejemplo, la empresa británica Rio Tinto PLC tiene un 99% de su actividad en el exterior, siendo la empresa número 35 por tamaño, mientras que la también británica Royal Dutch Shell plc, mayor empresa del mundo en 2018, tan solo dispone del 75% de su actividad fuera de sus fronteras (consulta la información en el listado de grandes empresas transnacionales).

Entre los cambios que están aconteciendo en los últimos tiempos, destaca la presencia de transnacionales de propiedad pública, que ascendían a 653 en

2010, según la UNCTAD. Si bien suponen un porcentaje muy bajo sobre el total de empresas de carácter global, estas compañías tienen importancia porque no necesariamente buscan solo rentabilidad económica, sino también acompañar a las estrategias de crecimiento y desarrollo nacional de sus países de origen. El 52% de las transnacionales eran procedentes de los países en desarrollo, lo que pone de manifiesto la importancia de este instrumento de política económica para muchos países con menores niveles de desarrollo o con un menor nivel de emprendimiento empresarial. Por ejemplo, han proliferado en los últimos años las empresas estatales en sectores vinculados a los recursos naturales de países emergentes (China, esencialmente), que buscan asegurarse el suministro de materias primas para acompañar el proceso de crecimiento económico de su industria nacional. No obstante, las empresas estatales de los países desarrollados siguen siendo las mayores según activos[4]. En ambos casos se han internacionalizado principalmente a través de nuevas inversiones (*Greenfield*) y, en menor medida, de fusiones y adquisiciones (UNCTAD, 2011).

Las empresas transnacionales son agentes económicos con un gran poder de naturaleza financiera, productiva y tecnológica, que en numerosas ocasiones superan el ámbito económico, y se extiende a otros espacios, como el político o militar (Palazuelos, 2015). Tal y como se resume en la tabla 1, el poder económico, tecnológico y financiero de las empresas se puede materializar en su gran capacidad para convertir la I+D+i en innovaciones tecnológicas aplicadas al proceso productivo, su gran capacidad de organizar la producción de una forma fraccionada a lo largo del mundo (en torno a las cadenas globales de valor) y su gran capacidad de financiación, no solo con recursos propios, sino particularmente en los mercados financieros internacionales. No menos importante es el poder político que pueden llegar a tener con estrechas relaciones, que en ocasiones pueden utilizar en beneficio de la empresa o incluso de forma personal. Por ejemplo, se encuentra documentada y comprobada la relación entre la International Telephone & Telegraph (ATT) y la desestabilización del gobierno de Salvador Allende en Chile (1973). La capacidad de influencia interesada es menor en aquellos países donde las instituciones son más fuertes e independientes. Finalmente, también se encuentran relaciones entre empresas transnacionales y poder militar, fuertemente estudiado en el caso de ciertas empresas americanas en Oriente Medio y/o el Golfo Pérsico, entre otros casos.

[4] Destacan la italiana Enel (34,7% de propiedad pública), la alemana Wolkswagen (20%), las francesas GDF Suez y EDF (36,4% y 84,7%), etc. Para ver el listado completo de empresas públicas se puede consultar UNCTAD, 2011. Pág. 30. En algunos casos el estado es el propietario del 100% de la compañía. Es el caso de la sueca Vattenfall AB de electricidad, agua y gas, la china CITIC Group (diversificada), la petrolera malaya Petronas, así como China Ocean Shipping Company, Abu Dhabi National Energy Co, Petróleos de Venezuela y China National Petroleum Corporation.

Recuadro 1
Los fondos soberanos

Además de las empresas transnacionales, han proliferado en los últimos años las inversiones de los denominados fondos soberanos de inversión (Sovereign Wealth Fund). Estos fondos son carteras de inversión, propiedad de los Estados y gestionados por los gobiernos o los bancos centrales. Los primeros fondos soberanos datan de mediados del siglo XX[5], aunque no ha sido hasta la reciente crisis económica mundial cuando han tomado una mayor importancia e interés para los agentes económicos.

La dotación de estos fondos proviene, por lo general, de los ingresos vinculados a la exportación de sectores estratégicos, ya sean de empresas de propiedad estatal o de la recaudación de impuestos ligados a dicha actividad. Si bien muchos de los fondos han nacido a la luz de un incremento en el ingreso de divisas procedentes de la exportación de materias primas, otros muchos no están vinculados a ellas, sino simplemente a la intención de gestionar situaciones estructurales de superávit comerciales o de los ingresos procedentes de procesos de privatización[6].

Los fondos soberanos realizan inversiones en el exterior con una proyección de largo plazo. No obstante, no siempre van dirigidos a inversiones en actividades productivas, sino que también participan de inversiones con un tinte más financiero. Además, los fondos soberanos son esencialmente un instrumento de política económica, en dos sentidos. Por un lado, pretenden actuar como un mecanismo de transferencia de renta intergeneracional, particularmente a través de la articulación de sistemas de pensiones y, por otro lado, actúan como estabilizador macroeconómico, buscando la esterilización de reservas para controlar la inflación. Con ello se busca reducir los riesgos de contagio de la enfermedad holandesa.

En la actualidad los fondos soberanos más importantes se corresponden con países con abundancia de petróleo y gas, que se han visto favorecidos por la subida del precio del petróleo. Según estimaciones realizadas por el Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI), el monto total de los fondos soberanos asciende, como stock, a más de 8.000 mil millones (billones españoles) de dólares en 2018.

[5] El Kuwait Investment Authority (KIA) se creó en 1953 para gestionar los recursos procedentes del petróleo y se puede considerar el primero de los fondos soberanos. En 1956 se creó el Revenue Equalization Reserve Fund, que movilizaba los fondos procedentes de los ingresos procedentes de los impuestos a la exportación del fosfato en Kiriwati, al nordeste de Australia. En ambos casos las regiones donde se crearon los fondos eran aún colonias del Reino Unido. Ya en los años setenta se fundaron otros fondos en países productores del petróleo para aprovechar la coyuntura de la subida de los precios del oro negro.

[6] Es el caso del Government of Singapore Investment Corporation, nacido en 1981.

Los fondos soberanos están invirtiendo esencialmente en los países de la OCDE, tales como Gran Bretaña, Francia, Alemania o España, atraídos por la necesidad de recursos que muestran los países de la Zona Euro y el exceso de liquidez en muchas economías emergentes. En muchos casos los fondos soberanos acompañan el ingreso de empresas extranjeras en terceras economías. Más recientemente se está observando el interés de los fondos de países emergentes por invertir en otros países, también emergentes. Así por ejemplo algunos fondos árabes están ingresando de forma muy potente en América Latina.

Pero las críticas a los fondos soberanos son múltiples, centradas principalmente en la falta de transparencia sobre sus inversiones. Por ejemplo, durante la crisis iniciada en 2007 se han identificado algunas inversiones de fondos soberanos en grupos financieros con graves problemas de liquidez. Asimismo, algunas de las inversiones de dichos fondos han atendido más a intereses políticos –del gobierno de turno- que a estrategias económicas y financieras consensuadas y encaminadas a favorecer los objetivos de desarrollo nacional. Hay que sumar también el hecho de que en ocasiones la gestión de sus recursos no es transparente, en la medida que no publican informes anuales, no hay información disponible sobre sus actividades ni tienen accionistas ante los que responder. Adicionalmente hay dudas sobre el origen de los recursos, habiéndose establecido alguna relación con el tráfico ilegal de diversas mercancías.

Alertados por esta deriva, se creó un Grupo de Trabajo Internacional que ha elaborado un código ético de aplicación voluntaria denominado Principios y Prácticas Generalmente Aceptadas (GAPP), también conocido "Principios de Santiago" en 2008 (IWGSWF, 2008). Por su parte en el mismo año, la Comisión Europea aprobó una estrategia común para aumentar la transparencia, la previsibilidad y la obligación de justificar las actividades de los fondos soberanos.

Sin embargo, existe una gran diversidad que va desde fondos altamente transparentes como el noruego, quien se retiró de inversiones en empresas que fueron identificadas con comportamientos medioambientalmente poco respetuosos o que tenían intereses en territorios pendientes de autodeterminación, a otros de los que se desconocen sus inversiones como algún fondo chino o incluso el fondo mayor a nivel mundial: el Abu Dhabi Investment Authority, según el Índice de Transparencia del Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI).

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1
El poder de las empresas transnacionales

Tipo de poder	Características
Poder económico-tecnológico-financiero	• Capacidad para generar y adaptar innovaciones tecnológicas • Coordinación de actividades a lo largo del mundo, gestionar diversidad de operaciones • Volumen elevado de recursos para mantener sus proyectos, facilidad de acceso a los mercados financieros, capacidad de endeudamiento
Poder político-ideológico	• Estrechas relaciones con el poder de los países de origen y destino, que les permite influencia a la hora de definir algunos aspectos de la legislación • Influencia sobre procesos electorales • Puertas giratorias • En países con debilidad institucional se pueden dar casos de cooptación, corrupción • Influencia en los thinks tank, institutos, universidades[7], etc
Poder militar	• Empresas de armas que inciden en las decisiones de sus gobiernos • Intermediarias con los gobiernos locales para adquirir armas a cambio de permitir la explotación de recursos naturales • En zonas en conflicto las empresas pueden tener personal militar, que con frecuencia no solo defienden las inversiones, sino que apoyan a algún bando.

Fuente: Elaboración propia a partir de Palazuelos (ed): Economía política mundial, Madrid, Akal. 2015, capítulo 3

En parte, el poder de estos agentes deriva de su gran tamaño, que tal y como se observa en la tabla 2, hay empresas cuyo tamaño se asemeja al de algunas economías, no precisamente pequeñas.

El debate, siempre abierto, sobre el control de las empresas transnacionales fue especialmente dinámico en la década de los setenta cuando se aprobó el "Código de conducta de la OCDE para las empresas transnacionales (21 de junio de 1976)" en el que se recogían una serie de recomendaciones a los gobiernos y a las empresas transnacionales de cumplimiento voluntario pero que contó con un apoyo generalizado por parte de las empresas. Se recogían dos tipos de recomendaciones:

- De carácter general, dirigidas a la aplicación de una ética voluntaria.
- De carácter concreto, destinadas a aspectos como información, competencia, financiación, fiscalidad, empleo, relaciones industriales, ciencia y tecnología.

[7] Un ejemplo relevante fue el Convenio firmado entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica (Chile) que dio lugar a los denominados "Chicagos Boys" que fueron los ideólogos del modelo económico del General Pinochet entre 1974 y 1982.

La OCDE ha consensuado "Las líneas directrices para las empresas multinacionales", cuya última actualización es de 2011, así como recomendaciones para sectores concretos como la minería o la industria extractiva, y de forma anual se publica un informe de seguimiento.

Tabla 2
El tamaño de las empresas y los países

Agente económico	Especificación	Magnitud[8]. En millones de dólares
Saudi Arabia	País	683.827
Argentina	País	637.486
China National Petroleum Corp	Empresa china	629.846
State Grid Corporation of China	Empresa china	585.299
China, Taiwan Province of	País	573.038
Sweden	País	535.607
Poland	País	526.212
Volkswagen Group	Empresa alemana	524.566
Belgium	País	494.764
Toyota Motor Corporation	Empresa japonesa	468.872
Iran (Islamic Republic of)	País	460.976
Thailand	País	455.303
Austria	País	416.836
Royal Dutch Shell plc	Empresa británica	400.563
Norway	País	399.470
United Arab Emirates	País	382.575
Nigeria	País	375.770
Apple Computer Inc	Empresa americana	365.725
Israel	País	353.268
South Africa	País	348.872
Sinopec - China Petrochemical Corporation	Empresa china	346.784
Kazakhstan	País	159.407
Iberdrola SA	Empresa española	148.434
Hungary	País	139.761
Telefonica SA	Empresa española	130.578
Angola	País	126.506
Oman	País	70.784
Repsol YPF SA	Empresa española	69.588
Myanmar	País	67.102
Luxembourg	País	62.316
Panama	País	61.838

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNCTAD

[8] El PIB para los países (2017) y los activos totales para las empresas (2018).

Los conflictos entre las transnacionales y los Estados, cuando no encuentran un acuerdo entre las partes, se derivan a los tribunales de resolución de conflictos creados para tal fin. Entre ellos, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a la Inversión –CIADI- ha venido siendo un referente en la solución de las controversias, aunque sujeto a numerosas críticas. Algunas de las más destacadas se refieren a falta de transparencia, incoherencia de sus decisiones, comportamientos no predecibles derivado en parte de la creación de tribunales para cada caso, sin que haya un tribunal permanente, así como los altos costes administrativos que supone para las partes iniciar un proceso, motivo por el cual, de facto, supone que algunos pequeños países eviten iniciar cualquier proceso.

Para saber más

América Latina es la región que más demandas Transnacionales-Estado ha tenido, se puede consultar un análisis detallado en el siguiente texto: Zabalo, P. (2012). América Latina ante las demandas inversor-Estado. *Revista de economía mundial,* (31), 261-296.

En los últimos años, y justificándose en las críticas anteriores, los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea han incorporado instancias judiciales para la resolución de los conflictos relativos a la inversión en el marco de las relaciones entre los países firmantes. Algunos de estos acuerdos son los negociados con Canadá, Singapur, Vietnam y México. No obstante, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional trabaja en la creación de un tribunal multilateral de inversiones, que aborde los conflictos más allá de las relaciones bilaterales. El debate más importante está en torno al hecho de que sea una institución permanente, con jueces de gran prestigio bajo estrictos principios éticos, imparciales e independientes, que revierta en la coherencia de las decisiones, permitiendo el acceso a toda la información y la presentación de alegaciones por parte de terceros, para remitir la actual crítica de falta de transparencia.

El creciente poder de las empresas transnacionales ha inspirado la creación de iniciativas procedentes de organismos internacionales, estados, así como de la sociedad civil y de las propias empresas encaminadas a garantizar un comportamiento ético y transparente de las transnacionales que se ha plasmado en la denominada Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Aunque sus orígenes datan de antiguo, no es hasta la década de los noventa cuando se acuña el término por la Comisión Europea.

La Responsabilidad Social Corporativa no solo implica el cumplimiento obligatorio de la legislación nacional e internacional en el ámbito social, laboral,

medioambiental y de derechos humanos, sino que pretende sumar acciones voluntarias de las empresas para mejorar la calidad de vida tanto de trabajadores como de las comunidades locales donde operan.

A nivel internacional cabe destacar la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2007, que ya ha publicado su 5ª actualización en 2017. Unos meses antes, el Parlamento Europeo había aprobado el informe "La responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación", conocido como Informe Howitt. A nivel nacional los países están incorporando la promoción de la RSC a su organización administrativa[9]. Más del 90% de las ET´s tienen políticas de RSC en relación con asuntos sociales y medioambientales (UNCTAD, 2012).

No obstante, la RSC no está libre de críticas. Una de las más importantes se basa en que en algunos casos las empresas utilizan la RSC para mejorar la imagen de la marca y maximizar sus beneficios, mientras que mantienen actuaciones en la frontera de la legalidad. A ello hay que sumar las denuncias que desde diversos foros se han hecho sobre el comportamiento (supuestamente no ético) de algunas empresas, principalmente con inversiones en países subdesarrollados, con ausencia de respeto a derechos laborales, escasa protección del medio ambiente, agresiones a comunidades indígenas, o en casos más extremos con violación de derechos humanos en el contexto de regímenes dictatoriales o conflictos bélicos.

Por ello han surgido diversas campañas o plataformas que trabajan en el fomento de la transparencia internacional y la ética de las empresas desde una perspectiva reivindicativa y de denuncia y que surgen a partir de la identificación de violaciones de la regulación internacional o nacional. Cabe destacar, entre muchas otras, la campaña *Publish what you pay* impulsada desde 2002 por diversas instituciones[10]. Busca que las empresas transnacionales publiquen lo que pagan por los contratos que obtienen y los gobiernos publiquen lo que cobran por las concesiones que realizan. Además, como petición adicional, se solicita la divulgación pública de los contratos de la industria extractiva y los procedimientos de licencia, para que se lleven a cabo de forma transparente

[9] Por ejemplo, en España, en 2008 se creó el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero). Este órgano tiene carácter consultivo y busca impulsar y fomentar las políticas de Responsabilidad Social en el tejido empresarial español y asesorar al gobierno en materia legislativa de dicha materia.

[10] Algunas de ellas son CAFOD, Open Society Institute, Oxfam GB, Save the Children UK, Transparency International UK, Catholic Relief Services, Human Rights Watch, Partnership Africa Canada, Pax Christi Netherlands y Secours Catholique/CARITAS de Francia.

y de conformidad con las buenas prácticas internacionales. Su origen data de la publicación del informe "A Crude Awakening" por Global Witness en el que se mostraban las vinculaciones entre la industria petrolera, el sector financiero y la enajenación de los bienes públicos en Angola durante la guerra civil.

Otra iniciativa de interés es la llevada a cabo por *Western Sahara Recourses Watch* que denuncia la actuación de empresas transnacionales en dicho territorio pendiente de descolonización[11]. Surgió como una red informal de activistas del Sahara Occidental durante el verano de 2004 en Escandinavia, Holanda y Reino Unido con la finalidad de intercambiar información acerca de la industria ilegal del petróleo en el Sahara Occidental. Hoy en día publican también actividades de empresas en el campo de los fosfatos, la pesca y la agricultura.

3. La inversión extranjera directa: definición, medición y marco teórico

3.1. Definición de la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) es la inversión realizada por una empresa fuera de las fronteras nacionales de su país destinada a financiar las operaciones que busquen obtener una rentabilidad duradera –no temporal-, alcanzando un grado significativo de influencia en sus órganos de dirección. La IED puede ser realizada por personas y entidades empresariales y comprende el capital social, utilidades reinvertidas y préstamos intraempresariales[12].

Los flujos de inversión extranjera directa se cuantifican según la metodología establecida por las directrices del FMI, en su sexto Manual, recogiéndose en la cuenta financiera[13]. En función de esta definición, se está realizando/recibiendo inversión extranjera directa cuando:

- Se adquiera un 10% o más del capital de la empresa de inversión directa. Este 10% se puede alcanzar mediante participaciones directas o indirectamente a través de otras empresas.
- Se compre cualquier porcentaje de la empresa una vez que se ha establecido esa relación de IED.

[11] El Sáhara Occidental es un territorio pendiente de descolonización según las Naciones Unidas desde 1963, y en la actualidad es el único de África. El listado completo se puede ver aquí.

[12] Se entiende por adquisición de capital social la adquisición de acciones de una empresa en un país distinto del país de la empresa compradora. Los beneficios reinvertidos comprenden la participación del inversor extranjero en los beneficios no distribuidos –dividendos o ganancias- y que se reinvierten. Finalmente, los préstamos intraempresariales se refieren a los préstamos a corto o largo plazo entre la casa matriz y las filiales.

[13] Se recuerda que la balanza financiera es un componente de la balanza de pagos, junto con la blanza por cuenta corriente y la balanza de capital.

- Se registren operaciones y saldos de activos y pasivos entre las empresas de un mismo grupo.
- Se realicen participaciones en el capital y las dotaciones a sucursales, los beneficios reinvertidos y cualquier tipo de financiación materializada en instrumentos de deuda.
- Se materialicen inversiones en inmuebles.

Recuadro 2
Fuentes estadísticas de la inversión extranjera directa

Las estadísticas sobre inversión extranjera directa se recogen en la balanza de pagos de los países, elaborada en la mayoría de los casos por los Bancos Centrales a través de la información aportada por declaraciones obligatorias para inversores, los movimientos registrados con el exterior de las cuentas de residentes en las entidades financieras y las declaraciones de aduana, entre otras. El Fondo Monetario Internacional (FMI) recopila toda la información publicándola en la compilación de Balanza de pagos y Posición Internacional de Inversión (Balance of payment and International investment position statistics). Además, algunos países cuentan con registros de inversión extranjera, por lo general dependientes de los Ministerios de Economía o Hacienda. La información proviene de datos contables aportados por las empresas extranjeras instaladas en el país y de las empresas nacionales con operaciones en el exterior. Por ejemplo, España publica los datos del registro de inversión a través de la Secretaria de Comercio, en su base estadística DATAINVEST y México a través de la Secretaría de Economía.

Dado que las fuentes primarias de información son distintas, la magnitud de la IED según la balanza de pagos y los registros puede variar. La importancia de los registros radica en que, por lo general, permite una mayor desagregación de la información pudiéndose obtener datos por sectores, tipo de inversión o diversos niveles territoriales (Comunidades Autónomas en el caso de España, Estados Federales en México, etc.).

La estadística relativa a inversión extranjera directa recoge las salidas de inversión (inversión en el exterior de una empresa nacional) y las entradas de capital (inversión de no residentes en una economía nacional), tanto en flujos (movimiento económico realizado en dicho año) como en stock (valor acumulado considerando los precios del año en el que se realizó la inversión).

Fuente: Elaboración propia

La inversión extranjera directa puede ser nueva inversión (*Greenfield*) o la compra de empresas ya instaladas (fusiones y adquisiciones) por empresas extranjeras. En el primer caso, se realiza una ampliación de la capacidad productiva del país mientras que las fusiones y las adquisiciones suponen, al menos en un primer momento, tan sólo un traspaso de la propiedad de los activos productivos. Si es cierto que, por lo general, dichas operaciones vienen acompañados de cambios en la gestión y estrategia empresarial, que da lugar a la necesidad de nuevas inversiones. Desde la perspectiva del inversor extranjero, las fusiones y adquisiciones tienen como ventaja que permiten conquistar de una forma rápida una posición sólida en un nuevo mercado, ganar cuota de mercado, incrementar el tamaño de las empresas, etc. Además, estas operaciones permiten explotar activos de organización, de tecnología y de conocimiento del mercado (UNCTAD, 2000).

Las fusiones y adquisiciones protagonizadas por las grandes transnacionales a nivel mundial se pueden clasificar atendiendo a su funcionalidad de la siguiente forma (UNCTAD, 2000):

- Horizontal: Es la operación realizada entre empresas competidoras dentro de la misma industria. Las empresas buscan nuevos mercados e incrementar el poder de mercado. Han tenido un gran crecimiento como consecuencia de la reestructuración sectorial de industrias como la automovilística, la farmacéutica, las telecomunicaciones, la banca, etc. debido a la introducción de nuevas tecnologías en los procesos de producción que permite una producción más eficiente a gran escala.
- Vertical: Es la operación realizada entre empresas que mantienen una relación de vendedor-comprador dentro de una misma cadena productiva. El objetivo buscado es el aprovechamiento de las economías de alcance, asegurándose los insumos en el proceso productivo, es decir la reducción de la incertidumbre dentro de la cadena productiva.
- Conglomerado. Es la operación realizada entre dos empresas pertenecientes a distintos sectores productivos. El objetivo buscado es la diversificación de la actividad del grupo con el fin de aminorar riesgos, hacerse con rentas del capital de otras actividades o incluso aprovechar las infraestructuras y los conocimientos de una actividad productiva para la explotación de otra diferente.

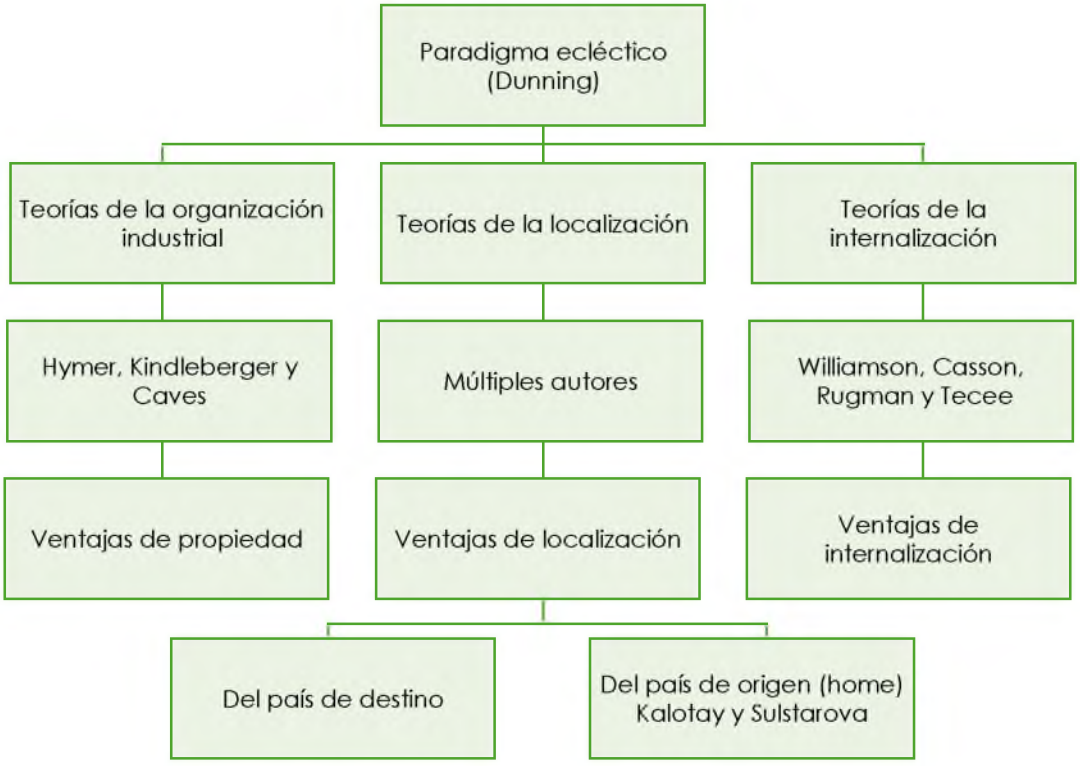
Además de la inversión en *greenfield* y las fusiones y adquisiciones, las ET´s tienen otras formas de penetración en terceras economías que, aunque no es estrictamente inversión extranjera directa y, por lo tanto, no está contabilizado como ello, sí permite a las ET´s coordinar actividades de sus cadenas globales de valor. Son las denominadas formas de participación no accionarial, entre las que destacan la fabricación por contrato, la subcontratación de servicios,

la agricultura por contrato, los contratos de gestión etc. Presentan potenciales ventajas para las empresas, debido a la necesidad de niveles bajos de inversión inicial, poco riesgo, una gran flexibilidad para adaptarse a las variaciones del ciclo económico y de la demanda y la existencia de una base para externalizar actividades no esenciales. Asimismo, también pueden tener ventajas para los países receptores de la inversión en materia de generación de empleo, incremento de la producción y/o exportaciones y adquisición y transferencia de tecnología que ha de ser potenciado por las políticas públicas. En ausencia de la buena regulación puede ser un mecanismo para eludir normas sociales y medioambientales (UNCTAD, 2011).

3.2. Referentes teóricos de la inversión extranjera directa

La actividad exterior de las empresas se aborda desde diferentes enfoques teóricos. Una de ellas es el denominado "Paradigma ecléctico[14]", que es una combinación de diversas aproximaciones teóricas[15] (Diagrama 1).

Diagrama 1
Paradigma ecléctico



Fuente: Elaboración propia

[14] Se debe a Dunning y aunque cuenta con numerosas obras una buena explicación de dicho paradigma aparece en Dunning, (1988).

[15] Recoge las ideas de las teorías de la organización industrial (Hymer, Kindleberge y Caves), de la localización de la internalización (Williamson, Casson, Rugman y Tecee) y del ciclo de vida del producto (Vernon).

Dunning establece una serie de ventajas que se deben registrar para que se lleve a cabo la internacionalización de una empresa, motivo por el cual se conoce a esta aportación teórica como paradigma OLI (*Ownership advantages, Location advantages, Internalization advantages*). Estas son:

- Ventajas de propiedad. Proceden de la mayor habilidad de la empresa frente a la competencia para obtener rentas por la adquisición o creación de activos, bienes o servicios. Recogen el aporte de la teoría de la organización industrial. Entre ellas se pueden encontrar los activos intangibles o no codificables, la tecnología, la diversificación del producto o del proceso, conocimientos exclusivos, patentes, técnicas de comercialización o marketting, etc.
- Ventajas de localización. Se refieren a los factores que determinan la decisión de localizar la empresa en un determinado lugar. Se basan en las teorías de la localización. Algunos de los factores pueden ser: las políticas gubernamentales de atracción de IED, estabilidad macroeconómica, tipos de cambio, factores políticos, transparencia burocrática, tamaño del mercado, preferencias de los consumidores, etc. También hay elementos que pueden actuar como repelentes de la inversión (factores de localización negativos) como puede ser el riesgo cambiario, la ausencia de capital humano cualificado, la debilidad del sistema financiero, etc. Pero no hay que ignorar que no todo es blanco o negro, de forma que hay factores de localización positivos que por sí mismos no atraen inversión, sino que simplemente son condición necesaria, aunque no suficiente. También hay factores de localización negativos que pueden actuar como atrayentes del capital. Es el caso, por ejemplo, de la ausencia de infraestructura de transporte para el caso de una empresa constructora, la inseguridad para una empresa de prestación de servicios de vigilancia, etc.
- Ventajas de internalización. Aluden a los factores internos a la empresa que explican la inversión extranjera directa de las empresas como resultado de un proceso de sustitución de transacciones realizadas en el mercado por transacciones realizadas internamente en la empresa. Dicho de otra forma, a la empresa le resulta más ventajoso la explotación de sus ventajas que traspasarlas a terceros. Buscan la mejora de la posición estratégica en los mercados internacionales disminuyendo los costes de las imperfecciones del mercado. Rescatan las ideas de la teoría de la internalización. Entre las ventajas se encuentran la reducción de los costes de negociación, la posibilidad de realizar discriminación de precios, controlar la oferta de input, incluida la tecnología, etc.

Si tan sólo se registran ventajas de propiedad, la empresa concederá licencias en terceros países y si además se dan ventajas de internalización se realizarán operaciones de exportación. Sin embargo, la inversión extranjera directa, actividad propia de las empresas transnacionales, requiere de la combinación de los tres tipos de ventajas, como muestra la tabla 3.

Tabla 3
Elección de la forma de internacionalización

		Ventajas que han de encontrarse presentes		
		Propiedad	Internalización	Localización
Formas de internacionalización	IED	Sí	Sí	Sí
	Exportación	Sí	Sí	no
	Licencia	Sí	No	no

Fuente: Dunning (1988).

En síntesis y según este paradigma, la decisión de internacionalización de la producción de una empresa se apoya en aprovechar las ventajas de localización ofrecidas por un país o región, haciendo uso de capacidades propias (ventajas de propiedad) que le permiten posicionarse mejor que otros inversores en el mercado receptor. Si los costes de incorporación y organización de una nueva unidad productiva dentro de la red de activos de la firma son menores que los costes de transacción asociados a la transferencia de aquellas capacidades a un productor local (ventaja de internalización), la firma decidirá invertir y relocalizar o incrementar la producción en dicho mercado (Dunning, 1988).

Pero este paradigma no está libre de críticas. Entre ellas se puede destacar que su origen se centra en la explicación de las inversiones en el sector de la industria y en *greenfield* (nueva inversión) y que requiere de matizaciones que den cabida al proceso cada vez más importante de internalización de empresas de servicios y la explicación de las fusiones y las adquisiciones, así como la internacionalización de las PYMES o el surgimiento de empresas globales, es decir aquellas que desde su formación tienen presencia en diversos países. La UNCTAD ha facilitado la interpretación de dicho paradigma para las fusiones y adquisiciones, tal y como se muestra en la tabla 4.

Otra de las críticas que se hacen a este paradigma es su carácter estático. No engloba la dimensión temporal de la inversión, es decir, no considera el momento del proceso de internacionalización en el que se está.

Tabla 4
Interpretación del paradigma OLI para las fusiones y las adquisiciones

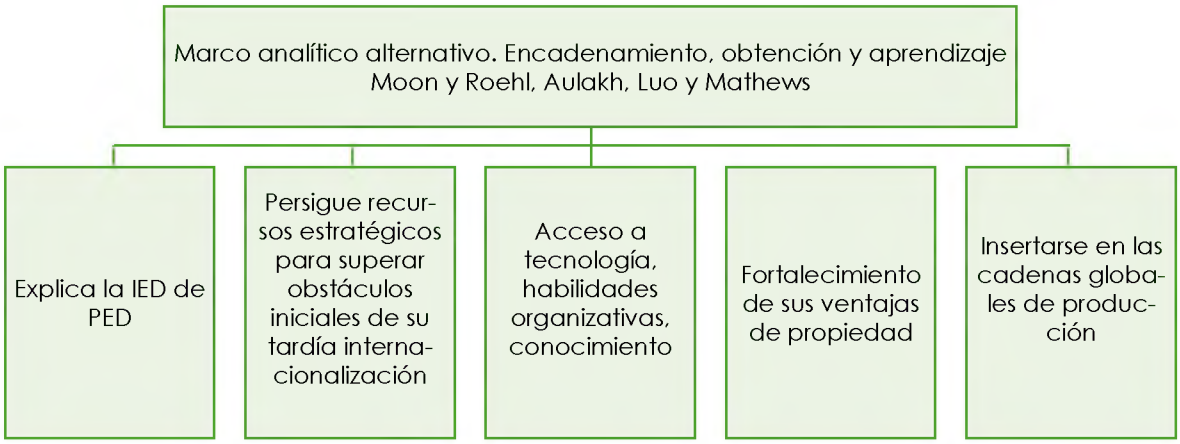
HORIZONTAL	VERTICAL	CONGLOMERADOS
FUSIONES		
PROPIEDAD: Ambas firmas tienen ventajas de propiedad complementándose en lo referente a economías de escala, sinergias, financiación y poder de mercado.	**PROPIEDAD:** Ambas firmas tiene ventajas que se complementan de una forma conjunta en las diferentes etapas de una misma cadena de producción	**PROPIEDAD:** De forma general se busca tener un mejor acceso a la financiación.
LOCALIZACIÓN: Los parámetros de localización estándares no son relevantes ante fusiones realizadas en sistemas de producción globales	**LOCALIZACIÓN:** No son especialmente importantes	**LOCALIZACIÓN:** No son especialmente importantes
INTERNALIZACIÓN: Ambas firmas buscan obtener beneficios derivados de economías de escala a través de internalizar las ventajas de una forma conjunta	**INTERNALIZACIÓN:** Se busca obtener ganancias en seguridad, información, financiación, poder de mercado así como reducir los costes de transacción	**INTERNALIZACIÓN:** Se busca una gran base de capital, economías de alcance. No se busca internalizar las ventajas para ahorrar costes de transacción
ADQUISICIONES		
PROPIEDAD: Se busca incrementar las ventajas de propiedad a través de las adquisiciones, así como buscar nuevas ventajas de tecnología, contactos, conocimiento del mercado, etc.	**PROPIEDAD:** Se busca especialmente fuertes capacidades financieras o de gerencia para ser explotadas complementándolas con las capacidades de las empresas adquirientes	**PROPIEDAD:** se busca ventajas ligadas a capacidades financieras o gerenciales.
LOCALIZACIÓN: No hay grandes diferencias en relación con las inversiones de greenfield.	**LOCALIZACIÓN** No hay grandes diferencias en relación con las inversiones de greenfield.	**LOCALIZACIÓN:** Se busca mercado
INTERNALIZACIÓN: Como en el caso de las nuevas inversiones, las firmas adquieren su posición competitiva a través de la internalización	**INTERNALIZACIÓN:** Como en el caso de las nuevas inversiones, las firmas adquieren su posición competitiva a través de la internalización	**INTERNALIZACIÓN:** se busca la diversificación así como economías de alcance

Fuente: Sobre la base de UNCTAD: World Investment Report 2000: Cross-border mengers and acquisitions and development. New York and Geneva. UNCTAD. United Nations. 2000. Pág. 140

Precisamente la expansión de las empresas transnacionales de los países emergentes ha sido el detonante que ha facilitado el desarrollo de nuevas aportaciones teóricas como el denominado "Marco analítico alternativo de encadenamiento, obtención y aprendizaje". Las transnacionales de los países emergentes se internacionalizan con el objeto de fortalecerse en la economía mundial (y quizá también en el mercado nacional), para ello buscan la propiedad de recursos y activos a los que previamente no tenían acceso (Moon y Roehl, 2001). El propio Dunning (2009) ha introducido matices a sus reflexiones teóricas afirmando que la búsqueda de conocimientos y experiencias de aprendizaje pueden estar motivando la internacionalización de las empresas de dichos países en ausencia de las clásicas ventajas de propiedad, idea pre-

viamente planteada por Luo y Tung (2007). Así, las empresas que se han iniciado más tarde en la internacionalización pueden aprovechar la experiencia y el conocimiento en posesión de otras empresas (CEPAL, 2014 y Mathew, 2006).

Diagrama 2
Marco analítico alternativo: Encadenamiento, obtención y aprendizaje



Fuente: Elaboración propia

Diversos autores han ligado el desarrollo de las naciones con su situación neta como receptor o emisor de capitales para eliminar el carácter estático de dicho paradigma, de forma que se establece una relación entre el desarrollo de un país y su situación como receptor y/o emisor de IED (Dunning y Narula, 1996 y Dunning y Narula, 1997), según las siguientes etapas (diagrama 3):

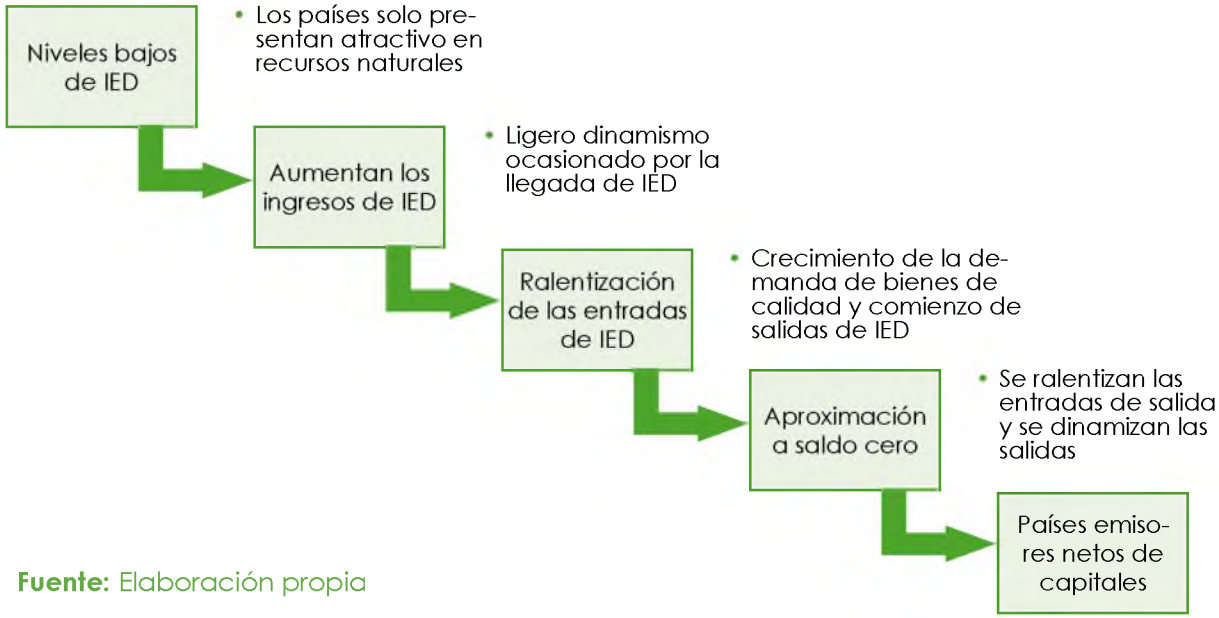
- Las ventajas de localización de los países son insuficientes para atraer otro tipo de inversión extranjera que no sea la centrada en los recursos naturales en tanto que existe una fuerte deficiencia en activos creados como infraestructuras, sistemas de gobierno, niveles de formación, etc. Las salidas de capital son casi inexistentes. Las políticas gubernamentales tienen que ir dirigidas a la mejora de la infraestructura, la formación del capital humano y a la reestructuración de los mercados.
- Aumentan las entradas de capital, aunque las salidas de capital siguen siendo escasas. El mercado nacional comienza su expansión dinamizada, en parte, por la llegada de capital extranjero. Las ventajas de los países se muestran más atractivas y los gobiernos deben mantener políticas de fomento de la inversión extranjera.
- La tasa de crecimiento de las entradas de capital se ralentiza a la vez que aumenta la de salida de capitales. El aumento en los ingresos que se produce en el país contribuye a generalizar demandas de bienes de alta calidad. Las empresas locales aumentan su eficiencia y a través de la consolidación

de ventajas de propiedad, van requiriendo menos ayudas estatales para su internacionalización por lo que la actuación pública tiene que modificarse y centrarse en sectores menos desarrollados.

- Las salidas de capital se aproximan a las entradas alcanzándose situaciones próximas a tener un saldo neto de inversión nulo. Las empresas locales no tienen la capacidad de competir con las transnacionales localizadas en el país, pero sí para salir a terceros mercados. El rol del gobierno se tiene que centrar en la regulación, supervisión, reducir las imperfecciones del mercado, etc.
- El objetivo de las empresas transnacionales es mantener una estrategia global explotando las ventajas comparativas de cada país, para lo cual toman una creciente importancia las fusiones y adquisiciones y las alianzas estratégicas. En última instancia se busca el incremento de la eficiencia.

No obstante, muchos autores critican la linealidad de esta visión, argumentando que no considera las estructuras económicas, los procesos históricos y las limitaciones estructurales del modelo de desarrollo.

Diagrama 3
Ciclo de la inversión



Fuente: Elaboración propia

Existen otras aproximaciones teóricas que explican la internacionalización de la empresa (Trujillo Dávila, et. al, 2012). Algunas se acercan desde una perspectiva de proceso, como la escuela de Uppsala o el enfoque de innovación, o desde una perspectiva de redes. En el primer caso, la inversión extranjera de las compañías deriva del aumento del conocimiento que estas tienen de los mercados externos, que finalmente se materializa en un aumento de activos

en el exterior. El modelo de Uppsala o escuela nórdica establece las siguientes fases en la internacionalización de la empresa: 1) actividades esporádicas de exportación, 2) exportaciones a través de agentes independientes, 3) establecimiento de una sucursal comercial y 4) establecimiento de una unidad productiva en terceros países. Dado que esta escuela se basa en el conocimiento del mercado, va a ser fundamental la denominada "distancia psicológica" por la cual cuanto menores sean las diferencias en materia cultural, lingüística, políticas, etc. más facilidades habrá para materializar la inversión. El enfoque de innovación afirma que la experiencia acumulada por las compañías a través de un proceso de aprendizaje continuo es el elemento central por el cual estas adquieren capacidades necesarias para poder competir en los mercados externos.

Tanto la escuela de Uppsala como el enfoque de innovación han contado con numerosas críticas. Destacan las oposiciones al enfoque determinista centrado en la explicación del proceso de internacionalización en una secuencia de fases o el hecho de que centren su atención en el conocimiento del mercado externo subvalorando la necesidad de conocer cómo operar a escala internacional, entre otras. Desde la perspectiva de redes, diversos autores afirman que el ingreso al mercado de terceros países deriva de las relaciones entre empresas locales y organizaciones en el marco de la constitución de una red, de forma que las oportunidades de internacionalización dependen de las relaciones que existen dentro de la red y, por lo tanto, del tamaño y la diversidad de estas. A diferencia de otros enfoques, esta aproximación es dinámica en tanto que la decisión de invertir está relacionada con la toma de decisiones estratégicas. Además, permite explicar de mejor manera la internacionalización de las PYMES, quienes pueden superar sus limitaciones vinculadas a su menor tamaño en el marco de la red. Tampoco estas aportaciones están libres de críticas centradas en la minusvaloración que se da a las políticas públicas de promoción de la internacionalización.

Sin embargo, incluso con estas matizaciones, las evidencias empíricas en la internacionalización de la actividad productiva son crecientemente heterogéneas, de forma que no existe una teoría que pueda explicar todos los casos. Todas ellas se complementan.

3.3. Estrategias de internacionalización de las empresas transnacionales

Una vez conocidos los motivos que llevan a una empresa a internacionalizarse es necesario determinar que estrategias pueden seguir las compañías, que se pueden resumir en: búsqueda de recursos, búsqueda de mercados, búsqueda de eficiencia y estrategia global (tabla 5), según Dunning (1994).

En primer lugar, la **estrategia de búsqueda de recursos** es la seguida por las empresas extranjeras que buscan explotar recursos naturales o mano de obra no cualificada siendo estos los factores por los que el país resulta atractivo. Las inversiones generadas por estas motivaciones se suelen orientar a las exportaciones aproximándose al concepto de economías de enclave[16]. Esta estrategia es seguida por empresas transnacionales cuya actividad principal descansa en la explotación de la industria extractiva, el sector primario o la manufactura de escaso valor añadido. Es muy importante no solo que los recursos naturales estén disponibles en el país (disponibilidad), sino también que la legislación nacional permita su explotación a las empresas extranjeras (accesibilidad). Asimismo, influirán en las decisiones de las empresas las tendencias internacionales de los precios de las materias primas y los compromisos medioambientales asumidos por el país de destino de la IED. No obstante, los países que basen la atracción de empresas transnacionales en la búsqueda de recursos naturales han de enfrentarse a una serie de potenciales problemas, tales como el posible surgimiento de economías de enclave, pocos encadenamientos con la industria nacionales, fuerte dependencia de los ciclos internacionales de los precios de las materias primas o la contaminación medioambiental, en función de las técnicas de extracción de los recursos, entre otros muchos. El principal aporte de estas inversiones a los países receptores es la contribución al aumento de las exportaciones y, por lo tanto, de divisas.

En el caso de la **búsqueda de mercados nacionales o regionales**, las empresas buscan explotar el mercado interno del país o región donde se localiza la empresa. En este caso las ventajas de localización determinantes son el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado nacional/regional, la existencia de barreras físicas, la regulación sectorial, el funcionamiento del mercado interno o la estrategia de industrialización del país, entre otros. Esta estrategia suele dar lugar a la localización de empresas que resultan ser una réplica de la casa matriz (filiales *stand alone*). Fue la perseguida por las empresas que se localizaban en economías cerradas o fuertemente protegidas en las décadas de los 50, 60 y 70, por ejemplo bajo el modelo de industrialización sustitutiva en América Latina. A partir de los años noventa, con la generalización de la liberalización, las empresas con este tipo de estrategias buscaban el aprovechamiento de acuerdos de integración. En relación con las inversiones en servicios (bienes no transables), el acceso a mercados amplios y con un potencial de crecimiento alto resulta un elemento de máxima importancia a considerar por los inversionistas. Asimismo, hay que alertar sobre

[16] Se pueden consultar algunos videos sobre ejemplos de economías de enclaves, de las oficinas salitreras del desierto Atacama en el Norte de Chile. Para ver dos visiones diferentes se puede consultar el relato de la matanza de Santa María de Iquique realizado por los Quilapayún así como la visión gubernamental en 1962 de las plantaciones de cacao en Guinea Ecuatorial.

los problemas que pudieran aparecer asociados a los marcos regulatorios y de competencia, si se produce una excesiva concentración de la actividad económica, así como de los posibles efectos de desplazamiento (*crowding out*) de empresas locales.

Cuando **las empresas buscan eficiencia,** invierten en terceros países para racionalizar su producción, explotar economías de escala, especializarse, aprovechar los esquemas de integración, reducir los costes de transporte, aprovechar los avances en las telecomunicaciones, etc. En este caso es determinante la calidad y coste del factor trabajo, de las infraestructuras físicas, así como los acuerdos internacionales de comercio y protección de IED. Entre los riesgos a los que se pueden enfrentar los países que potencien estas estrategias está la fuerte dependencia que pueden tener de las importaciones o bien la insostenibilidad de los incentivos fiscales para atraer a las empresas a su territorio. Estas inversiones frecuentemente se materializan a través de procesos de complementación comercial y productiva de las operaciones de las filiales de la corporación transnacional. En muchos casos siguen a inversiones que han perseguido el acceso a mercados regionales.

Por último, **la estrategia global** tiene como objetivo central adquirir recursos y capacidades que pueden contribuir a mantener y acrecentar sus capacidades competitivas en los mercados globales. Se buscan capacidades de innovación, estructuras organizacionales, acceso a canales de distribución o el mejor conocimiento de las necesidades de los consumidores en un mercado no conocido. Las empresas se introducen al mercado a través de compras o fusiones con empresas locales aunque también hay empresas que han nacido con un carácter global (fenómeno conocido como *born global*).

En resumen, la heterogeneidad en el proceso de internacionalización de las empresas hace inviable la explicación del proceso desde una única perspectiva teórica. Además, la aparición de nuevos fenómenos económicos o tecnológicos hace que sea necesario mantener vivo el debate teórico sobre la explicación de la globalización productiva así como una continua revisión de la metodología de cuantificación del proceso.

Tabla 5
Estrategias empresariales

Tipo de estrategia	Atractivos	Posibles dificultades
Búsqueda de recursos	• Abundancia y calidad de los recursos • Acceso a los recursos • Tendencias internacionales de los precios de las materias primas • Regulación del medio ambiente	• Economías de enclave y bajo procesamiento local • Precios internacionales • Bajos ingresos fiscales • Contaminación medioambiental
Búsqueda de mercados	• Tamaño, poder de compra y crecimiento del mercado • Protección del mercado • Funcionamiento del mercado interno • Regulación sectorial	• Producción con escasa competitividad internacional • Problemas regulatorios y de competencia • Desplazamiento (crowding out) de empresas locales • Disputas internacionales relativas a IED
Búsqueda de eficiencia	• Acceso a mercados de exportación • Calidad y coste del factor trabajo • Calidad y coste de las infraestructuras físicas • Acuerdos internacionales de comercio y protección de IED	• Pocos encadenamientos productivos • Dependencia de importaciones • Incentivos insostenibles
Global	• Transferencia de tecnología • Acceso a nuevos servicios y productos	• Escasa creación de empleo • Incentivos costosos • Pocos encadenamientos productivos

Fuente: Elaboración propia

4. La inversión extranjera directa en la economía mundial

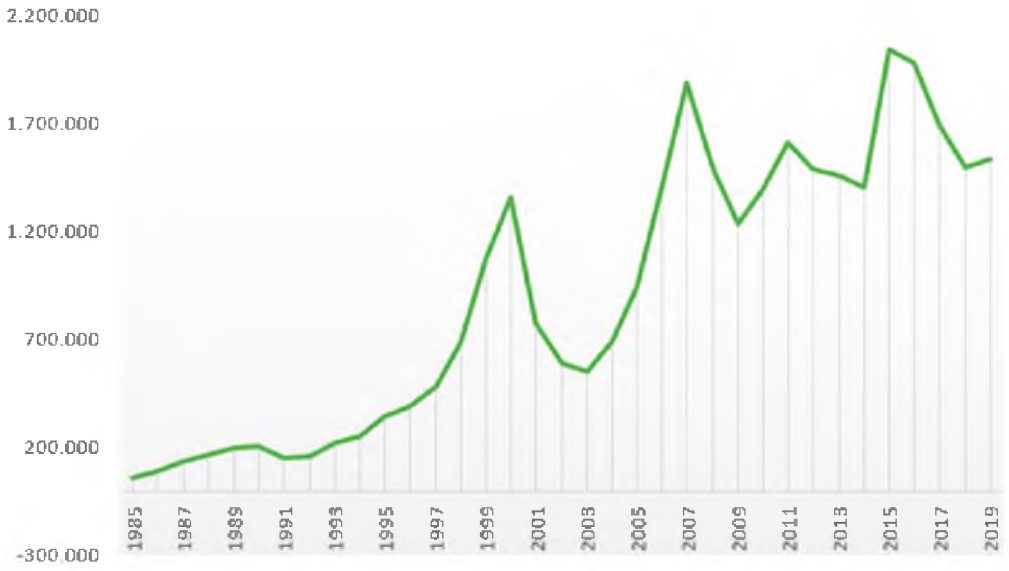
La inversión extranjera directa ha crecido desde el fin de la segunda guerra mundial, aunque ha sido a partir de mitad de la década de los noventa, en el siglo pasado, cuando se han registrado los mayores niveles de expansión de la producción internacional, tal y como se muestra en el gráfico 1.

Los años noventa se caracterizaron por la liberalización de los movimientos de capital, la desregulación de sectores tradicionalmente protegidos como la telefonía, la energía eléctrica, los servicios financieros y multitud de procesos de privatización en países desarrollados y en desarrollo que, unido a las facilidades financieras y la liquidez del sistema, permitieron a las grandes empresas iniciar o incrementar notablemente su actividad en el exterior.

A partir de la segunda mitad de los años noventa se inició una expansión de los flujos de capital. El crecimiento de los flujos de inversión, en términos de tendencia, ha sido continuo. No obstante, se pueden encontrar diversos subperiodos. A la fuerte expansión de las operaciones de inversión transfronterizas en los noventa, le siguió una fuerte caída de los volúmenes de inversión en-

tre 2001-2003, influenciado por la denominada crisis de la nueva economía o de las empresas ".com", y entre 2008-2009, fruto de los problemas registrados por las empresas transnacionales de los países desarrollados, asolados por una profunda crisis. La débil recuperación no ha permitido consolidar la expansión de la IED, que desde 2016 estaba decreciendo con una ligerísima recuperación en 2019. Gran parte del incremento de los flujos de inversión extranjera ha estado impulsado por la expansión de las fusiones y adquisiciones, es decir de las compras de activos existentes por empresas extranjeras.

Gráfico 1
Inversión extranjera directa a nivel mundial. Millones de dólares



Fuente: UNCTADSTAT

La pandemia del COVID supondrá un fuerte impacto sobre la IED, como consecuencia del escenario de recesión generalizada a nivel mundial y de la incertidumbre. La UNCTAD ha cuantificado una caída del 49% en la primera mitad del año 2020. Las inversiones se estancaron como consecuencia del cierre de muchos lugares de producción y de la paralización de las operaciones de fusiones y adquisiciones y de nuevos proyectos de inversión. En 2021 la tendencia a la baja continuará, explicada por las caídas en las rentas reinvertidas, que es un componente muy importante de la IED a nivel mundial (aproximadamente el 60% del total de la IED) a lo que habrá que sumar que continuarán aplazándose grandes proyectos de inversión. Se espera una leve recuperación a partir de 2022 (UNCTAD, 2020). No obstante, los problemas de suministro en las cadenas globales de valor que se ha evidenciado con la pandemia[17] se traducirá en una profunda reestructuración de estas, dando lugar a procesos de relocalización y desinversión para asegurarse la producción local (o regional) de bienes esenciales.

[17] Un ejemplo muy notable ha sido la dificultad para obtener equipo de protección frente al COVID, como mascarillas, geles, batas, etc… que en su gran mayoría procedían de China.

Las empresas de los países desarrollados, esencialmente de los Estados Unidos, la Unión Europea y, en menor medida, Japón protagonizaron la globalización productiva en la década de los noventa y comienzos del nuevo siglo, lo que hizo que se elevaran los niveles de concentración económica. Los países desarrollados destacaron como origen del capital, en tanto que las empresas transnacionales eran de dichos países, como por ser el destino primordial de las inversiones. Es decir, era en los países desarrollados donde se encontraban más y mejores oportunidades de inversión. En los últimos años, resultado del mal desempeño de las economías desarrolladas y del auge registrado en los países emergentes, los niveles de concentración de la IED están cayendo de forma importante, tanto al analizar los flujos por origen como por destino (tabla 6).

Tabla 6
Flujos de IED, por regiones. En millones de dólares para el Mundo y en porcentajes sobre el total para cada región

	Entradas						
	1990	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2015**	**2018**
Mundo	204.886	341.523	1.356.613	948.585	1.365.107	2.033.802	1.297.153
Ec. Desarrolladas	83,1	64,3	82,5	61,8	49,7	62,4	42,9
UE	46,6	38,3	50,1	49,6	26,6	31,3	21,4
EEUU	23,6	17,2	23,1	11,0	14,5	23,0	19,4
Ec. En desarrollo	16,9	34,5	17,1	34,9	45,6	35,8	54,4
Africa	1,4	1,7	0,7	3,1	3,4	2,8	3,5
Asia	11,2	23,9	10,5	23,7	30,2	25,3	39,4
América Latina	4,2	8,7	5,9	8,1	11,8	7,7	11,3
Oceanía	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Ec. En Transición	0,0	1,2	0,4	3,2	4,7	1,8	2,6
	Salidas						
	1990	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2015**	**2018**
Mundo	243.875	356.727	1.163.731	832.990	1.373.191	1.682.584	1.014.172
Ec. Desarrolladas	94,6	85,2	92,1	84,6	70,3	73,9	55,1
UE	54,2	44,2	68,0	68,2	33,6	38,9	38,5
EEUU	12,7	25,8	12,3	1,8	20,2	15,7	-6,3
Ec. En desarrollo	5,4	14,6	7,6	13,3	26,0	24,2	41,2
Africa	0,3	0,8	0,1	0,3	0,8	0,6	1,0
Asia	4,5	12,7	6,8	10,7	21,2	22,1	39,6
América Latina	0,6	1,1	0,7	2,3	4,0	1,5	0,6
Oceanía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ec. En Transición	0,0	0,2	0,3	2,2	3,7	1,9	3,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la UNCTAD.

En síntesis, las economías desarrolladas, pese a ser aún los principales propietarios del capital a nivel mundial, están perdiendo gran parte de su protagonismo, lo que obligatoriamente introduce importantes cambios en el reparto del poder económico internacional que tiene y tendrá efectos en las transformaciones de la economía mundial en las próximas décadas.

Para saber más

Consulta el resumen del Informe World Investment Report, que se publica de forma anual por la UNCTAD, para ver las últimas tendencias mundiales de la inversión extranjera directa mundial y de cada una de las regiones, y el International Trade Center (ITC) para consultar datos de IED y de número de empresas instaladas a través del Investment Map.

Concretamente se recomienda el World Investment Report de 2020 titulado La producción internacional tras la pandemia.

Consulta las estadísticas de IED de la UNCTAD y las tablas de los anexos estadísticos de los informes.

Recuadro 3

Las privatizaciones en América Latina como vía de expansión de las empresas de utilidad públicas

A finales del siglo XX, las privatizaciones se generalizaron en el mundo. América Latina no fue la excepción. Los defensores de las privatizaciones señalaron sus virtudes en el marco de tres ámbitos (Pampillón, 1998): (1) el Estado como regulador que pasa a ser proclive a la inversión privada y extranjera, (2) el Estado como financiador, pasando de una posición donde se financiaba de forma indiscriminada las actividades productivas atendiendo a que la industrialización era la base del desarrollo a otra posición donde se prima la selección de determinados servicios y (3) el Estado como suministrador, en tanto que se ha pasado de intervenir en un sentido general a actuar tan sólo cuando el suministro no es asumido por el sector privado.

El proceso de privatizaciones no se ha dado de una forma homogénea en la región, con importantes diferencias en cuanto a cuándo se realizaron las enajenaciones, cómo y con qué intensidad. Pero pese a ello se pueden distinguir tres etapas. La primera de

ellas se centró en la venta de empresas comerciales dedicadas a la producción de bienes, especialmente industriales. En segundo lugar, se abordaron las enajenaciones de empresas de servicios de utilidad pública como las telecomunicaciones, la electricidad y las carreteras. Estas han sido fuertemente aprovechadas por las empresas españolas, que se han instalado en América Latina a partir de la compra de empresas privatizadas, destacando las compras realizadas en la segunda mitad de los años noventa de Telefónica, Repsol y Endesa entre otras. Finalmente, una última parte de los procesos de privatización se refiere a seguir avanzando en la privatización de servicios públicos a los ciudadanos (fondos de pensión, salud, educación) así como en vender o dar cabida a empresas extranjeras en sectores aún protegidos, como por ejemplo en la electricidad e hidrocarburos en México, la telefonía y electricidad en Costa Rica, etc.

Como se ha anticipado, las empresas españolas ingresaron en América Latina, en gran medida, por el aprovechamiento de los procesos de privatización entre 1992 y 2000, esencialmente en el sector de servicios. Por ejemplo, el Banco Santander (entonces Banco Santander Central Hispano) adquirió el 33% del capital del banco brasileño Banespa tras el pago de 3.550 millones de dólares. También ha sido muy importante la penetración en el sector de las telecomunicaciones. En el período 1991-1999 los inversores españoles desembolsaron 8.089 millones de dólares haciéndose con el 18,7% del total de activos enajenados en el sector de las telecomunicaciones por el Estado brasileño. Asimismo, las empresas españolas fueron muy activas en la compra de empresas públicas de suministros de electricidad, gas y agua con un aporte de 2.893 millones de dólares introduciéndose en Argentina, Brasil, Colombia y otras economías de menor tamaño como Nicaragua, República Dominicana y Guatemala. Finalmente hay que destacar la compra de la argentina YPF por Repsol con el pago al Estado argentino de 2.011 millones de dólares y 13.158 millones de dólares al sector privado. En 2012, Argentina expropia YPF a Repsol, dando lugar a una serie de litigios judiciales que finalmente se cerraron en un acuerdo privado entre Argentina y Repsol, quien recibió una compensación de 5.000 millones de dólares.

La internacionalización de las empresas españolas comenzó en América Latina siendo determinante en esta estrategia el aprovechamiento de los procesos de privatización. Así aprendieron a desenvolverse en ámbitos de competencia y, particularmente, incrementaron su tamaño, lo que les permitió abordar el mercado europeo y sobrevivir en España, una vez que se completó la unión monetaria (1999). Hoy en día muchos han sido los procesos de reestructuración de los activos[18], pero aquel salto al escenario internacional les permitió transitar desde el ámbito nacional al internacional, pasando a ser agentes globales.

Fuente: Elaboración propia

[18] Hay que destacar la puesta a la venta de todas las filiales de Movistar en América Latina, con la excepción de Brasil, en 2019.

Si bien, una de las grandes transformaciones de la economía mundial se refiere a la creciente participación de las transnacionales de los países emergentes en los sistemas de producción internacionales, al observar la dinámica de las fusiones y adquisiciones a nivel mundial se aprecia claramente una estructura centro-periferia, donde pocos países se sitúan en un núcleo duro (Estados Unidos, Reino Unido y Canadá) centralizador de las fusiones y adquisiciones (ya sean como adquisidores o como vendedores), que convive con otro conjunto de países que constituyen el centro del sistema (Australia, Brasil, China, Francia, Alemania, Hong Kong, India, Italia, Japón, Holanda, España y Suecia) así como lo que podría denominarse una semiperiferia. Al margen del sistema se sitúan un gran número de países aislados, que constituyen la periferia (Galaso y Sánchez Díez, 2020).

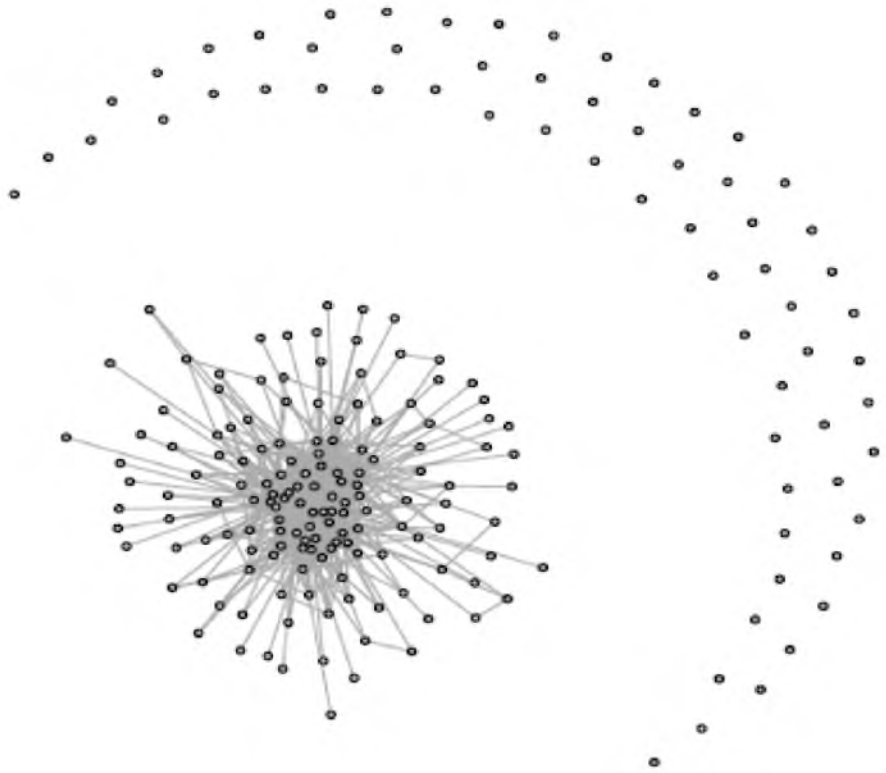
Los países centrales han tenido una amplia experiencia en la internacionalización de sus empresas durante más de medio siglo o incluso en el período colonial, mientras que otras, como España, se han insertado muy dinámicamente en los mercados mundiales desde los años 90. Estos países también han sido receptores fundamentales de inversiones que buscan el acceso a los mercados mediante la adquisición de empresas locales. Para los países de la Unión Europea, las reformas estructurales asociadas a la aplicación del Mercado Interior (1993) y la Unión Monetaria (1999) transformaron las ventajas de la localización de la economía anfitriona. En el caso de los países emergentes, su posición central se basa esencialmente en su poder para atraer capital. Siguiendo la terminología de Dunning, las razones por las que estos países resultan atractivos para las empresas extranjeras pueden ser múltiples: el gran tamaño del mercado brasileño, los menores costos de producción en China y, en cierta medida, en la India, la búsqueda de la eficiencia en ciertas inversiones en La India y Hong Kong y su inserción en las etapas más avanzadas de las cadenas de valor globales.

Los países semiperiféricos mantienen relaciones económicas importantes canalizadas a través de fusiones y adquisiciones con los países centrales y, al mismo tiempo, muestran una cierta interrelación entre ellos. Esos países no están marginados de los procesos internacionales de fusiones y adquisiciones, pero tampoco constituyen el núcleo de la propiedad de los medios de producción en todo el mundo. Se pueden agrupar en tres categorías diferentes de naciones, de la siguiente manera (Diagrama 4):

1. Países desarrollados de tamaño pequeño e intermedio, pero con empresas muy dinámicas, como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Israel, Nueva Zelanda, Noruega, Luxemburgo, Portugal y Suiza.
2. Países considerados paraísos fiscales como Bermudas, Virgen Británica, Islas Caimán, Guernsey y Jersey.

3. Otros, que incluyen países emergentes de tamaño intermedio, países de reciente incorporación en la OCDE y países de la UE con bajos ingresos per cápita, como Argentina, Chile, Colombia, Chipre, República Checa, Egipto, Hungría, Indonesia, Malasia, México, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, Rusia, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Turquía, Ucrania y Emiratos Árabes Unidos.

Diagrama 4
Sistema centro-periferia de las fusiones y adquisiciones mundiales



Fuente: Galaso, P. y Sánchez Díez, A. (2020): "Core-periphery relations in the international mergers and acquisitions network" en Applied Econometrics and International Development. 20-1

En resumen, la inversión extranjera directa se ha incrementado desde la segunda mitad de la década de los noventa, impulsado en gran medida por la proliferación de las fusiones y las adquisiciones, esencialmente en manufacturas y servicios. Los países desarrollados han sido y siguen siendo los grandes inversores en la economía mundial, reflejo de su aún gran importante poder económico. No obstante, es cierto que se observa una creciente presencia de inversiones procedentes de países en desarrollo, esencialmente de los denominados emergentes. Respecto a la atracción de las inversiones productivas, países desarrollados y en desarrollo se disputan el mercado internacional. No

obstante, el análisis de redes de las fusiones y adquisiciones muestra la existencia de una estructura de centro-periferia.

5. La política económica y la inversión extranjera directa

Desde los años 70, se ha ido estableciendo un marco cada vez más positivo para la recepción de capital extranjero, con enormes diferencias según los países. Los cambios legislativos han ido encaminados a dar el mismo tratamiento a las compañías extranjeras que a las nacionales, eliminar los controles de repatriación de los beneficios y dividendos de la IED, suprimir o minimizar los sectores donde estaba prohibida la IED como solían ser los bancos, los servicios de utilidad pública, etc. y establecer agencias de promoción de inversiones para estimular la atracción de capitales.

Recuadro 4
La relación entre los modelos de desarrollo y la IED: el caso de Centroamérica

La inversión extranjera directa (IED) ha tenido diferentes características a lo largo del siglo XX y XXI en Centroamérica, en función de los modelos de desarrollo establecidos en cada uno de los países.

A comienzos del siglo XX, las empresas transnacionales se instalaron en Centroamérica con el objeto de explotar las plantaciones agrícolas y los recursos mineros, dando lugar a las "economías de enclave". Por un lado, la producción de las transnacionales se dedicaba a la exportación, la gerencia empresarial y la tecnología utilizada eran importadas y la transferencia de su dinamismo económico a las economías nacionales era muy escasa. Por otro lado, las economías nacionales aportaron mano de obra barata y poco cualificada que minimizaba los costes de operación a las empresas extranjeras. Además, la regulación laxa en relación con la contribución de las transnacionales al desarrollo de las economías nacionales y, en algunos casos, los gobiernos auspiciados por los países de origen de las transnacionales permitieron la repatriación de capitales sin obligación de reinversión. Por lo tanto, se producía una transferencia de renta de la periferia hacia el centro, dado que salía un mayor monto de capital de las economías centroamericanas del que era reinvertido. En aquel entonces, las actividades económicas más importantes en Centroamérica eran el cultivo de café, en manos principalmente de empresarios locales, y de banana, controlado por transnacionales donde destacó por muchos años el poder de la compañía estadounidense United Fruit Co (Bulmer-Thomas, 1998).

A partir de la década de los 40 comenzaron a cambiar las estrategias de desarrollo en la región. El Estado tomó un papel central en el diseño del modelo de desarrollo e hizo esfuerzos por industrializar la región con miras a combatir el deterioro de los términos de intercambio. Esta estrategia desembocó en la protección de las nuevas industrias a través de altos aranceles, regulaciones restrictivas para la IED y la creación de empresas públicas que actuaron a menudo en régimen de monopolio en sectores claves, como el transporte, las telecomunicaciones, energía, etc. Con ello se perseguía proteger a la industria nacional de los competidores internacionales y acelerar el proceso de industrialización, articulando una estrategia de "industrialización sustitutiva de importaciones". Este nuevo modelo de desarrollo tuvo reflejo en el papel de la IED. Las restricciones para la participación de empresas extranjeras en las actividades económicas se extendieron en Centroamérica, generalizándose registros y autorizaciones obligatorias, sistemas de control de tipos de cambio y fuertes restricciones sectoriales, que establecían actividades exclusivas para el capital público, privado nacional, o porcentajes máximos de propiedad en las empresas privadas.

La estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones empezó a mostrar sus debilidades en la década de los años 70, aunque con diferencias entre los países. La escasa competencia generó en muchos casos industrias poco competitivas, con ganancias cuasi monopólicas, no hubo incentivos a invertir en innovación y las plantas productivas eran a menudo obsoletas. Por otra parte, el exceso de liquidez en el mercado internacional favoreció el crecimiento de la deuda externa. En agosto de 1982 estalló la crisis de la deuda, dando inicio así a la denominada "década perdida". Durante este periodo, la IED se mantuvo en niveles bajos.

El neoliberalismo económico se impuso como paradigma para afrontar los problemas económicos desde la década de los 80, inspirándose en los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido y en la aplicación adelantada de las medidas de ajuste estructural que se habían experimentado en Chile y, en cierta medida, en Argentina más de una década antes. A finales de los ochenta, el Consenso de Washington estableció una serie de medidas para sanear la economía, entre las que se encontraban la apertura hacia el capital extranjero. Los nuevos postulados teóricos afirmaban que la transferencia de ahorro desde las economías desarrolladas (sede de las matrices de las grandes transnacionales en la década de los noventa) a los países en desarrollo complementarían el ahorro interno, por lo general escaso, y de esta forma sería posible incrementar los niveles de inversión lo cual tendría un efecto estimulante sobre el crecimiento económico.

Las reformas que más favorecieron el ingreso de inversión extranjera directa en Centroamérica fueron las privatizaciones, la apertura de cuenta de financiera y los procesos de desregulación. Además, desde inicios de los ochenta, la Iniciativa para la Cuenca

del Caribe favoreció el traslado de la producción de textiles y de confección de Estados Unidos a Centroamérica y al Caribe.

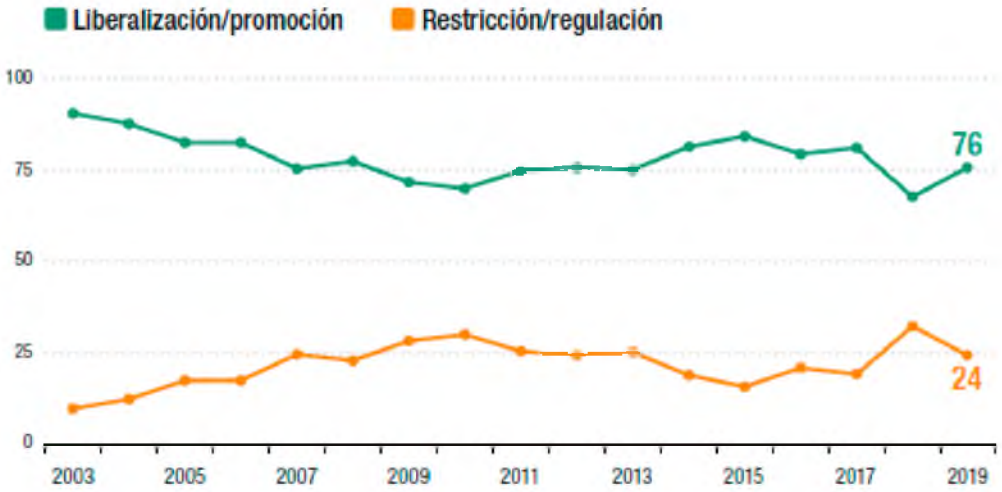
Estos argumentos respaldaron con carácter general la apertura de las cuentas financieras y las reformas de las legislaciones de IED encaminadas a garantizar el igual trato a inversiones nacionales y extranjeros y a minimizar los sectores reservados al Estado y/o el capital nacional. Las nuevas legislaciones de IED en Centroamérica han introducido reformas encaminadas a otorgar el mismo tratamiento para las IED que para las inversiones nacionales, eliminar los controles de repatriación de los beneficios y los dividendos de las IED, dar permisos a la realización de IED en sectores antes prohibidos, como bancos, servicios de utilidad pública, etc. y establecer agencias de promoción de inversiones para estimular la IED. Paralelamente se han firmado acuerdos bilaterales en materia de protección de inversiones.

Existe hoy en día un consenso casi generalizado de que la apertura al capital extranjero y la liberalización de los mercados de capitales se hizo de una forma prematura y que debió haberse pospuesto hasta que se hubieran consolidado otras reformas importantes y se hubiera establecido el equilibrio en los precios (French-Davis, 1988), así como que la Industrialización Sustitutiva de Importaciones tuvo un cierto éxito en la articulación productiva y la creación de empresas, muchas de las cuales hoy en día siguen existiendo, bien aún en manos del sector público o ya privatizadas.

Fuente: Resumen de un extracto de Sánchez Díez y Martinez Piva, (2014): Centroamérica: ¿una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos. Documento de proyecto, CEPAL, Naciones Unidas

En 1991 el 98% de las modificaciones legislativas sobre IED eran favorables a la recepción de empresas, sin embargo, en las dos últimas décadas se aprecian tendencias contrarias. Desde mitad de los años 2000 y hasta la crisis de 2009-2010, proliferaron las medidas restrictivas de la inversión, aunque siempre minoritarias. Sorprendentemente la respuesta a la crisis se articuló en torno a un leve crecimiento de las medidas liberalizadoras, tendencia cambiante en 2018, que se recupera en 2019. No obstante, en los últimos años han proliferado cambios legislativos dirigidos a introducir algún tipo de restricción a la inversión extranjera directa (gráfico 2).

Gráfico 2
Cambios en las políticas nacionales de Inversión extranjera directa



Fuente: UNCTAD

Las medidas restrictivas se concentraron en la industria extractiva, la agroindustria y los servicios financieros basándose en argumentos favorables a mantener bajo control nacional la seguridad alimentaria, la seguridad nacional e infraestructuras estratégicas para la nación. Algunos ejemplos relevantes se han registrado en América Latina y África. Así Argentina y la República Democrática del Congo han establecido restricciones para el ingreso de inversores extranjeros en la adquisición de tierra cultivable, para responder a la compra masiva de tierras que se ha dado en algunos países, mientras otros países como Colombia, Guatemala, Honduras, Perú, Bolivia, Venezuela, Ghana, Zambia o Zimbabwe han llevado a cabo nacionalizaciones, expropiaciones o establecimiento de impuestos y royalties que han afectado a empresas extranjeras de la industria extractiva. Más recientemente, algunos países desarrollados han establecido restricciones en las adquisiciones de propiedades a no residentes, la industria de defensa y los desarrollos tecnológicos, aludiendo motivos de seguridad nacional.

En conclusión, aunque la gran mayoría de los cambios legislativos que se realizan relativos a la IED son favorables a esta, se observa una tendencia ascendente de proteccionismo, en muchos casos protagonizadas por los países en desarrollo, que como se verá con posterioridad, insisten en la necesidad de atraer inversión de calidad, y no sólo cantidad.

Video 1
Acuerdos bilaterales de inversión

Fuente: BID

Como se ha anticipado, casi sin excepción los países han modificado su legislación para garantizar la apertura de la cuenta de financiera, y ello ha sido acompañado de la firma de acuerdos bilaterales/multilaterales de inversión[19] y acuerdos para evitar la doble imposición. Fue en la segunda mitad de la década de los noventa cuando se firmaron un mayor número, coincidiendo con el boom de la IED. En los últimos años ha caído el número de acuerdos firmados (menos de 50 anuales a partir de 2011), no solo porque hay mucho espacio cubierto por los ya existentes, sino también porque se ha generalizado la tendencia de firmar los acuerdos en el marco regional, en vez de nación a nación. En este sentido, en el marco europeo se vienen remplazando los acuerdos bilaterales (de cada uno de los Estados Miembros) por acuerdos regionales (del conjunto de la UE).

El debate sobre los efectos positivos y negativos de la inversión extranjera directa y la localización de empresas transnacionales en las economías nacionales, máxime si su instalación deriva de la compra de activos nacionales, sigue vivo y arroja interrogantes sobre los efectos que se pueden generar y, en particular, sobre su contribución al desarrollo. El aprovechamiento de los beneficios depende del contexto de cada país incrementándose a medida que son mayores los niveles de educación, tecnología, integración en el mercado mundial, niveles de competencia y la calidad de la regulación sectorial.

Después de más de una década (en particular la de los noventa) donde se primaba la cantidad de los flujos de inversión frente a la calidad de la inversión,

[19] Atendiendo a las iniciales en inglés (Bilateral investment treaties) se les suele conocer como BIT´s.

diversos países comenzaron a preocuparse por desarrollar un marco institucional y normativo que favoreciera la "calidad" de la inversión y se ajustara a los objetivos de crecimiento y de desarrollo nacional. La experiencia muestra que las políticas pasivas de liberalización de la cuenta financiera no fueron suficientes, ni la mejor manera de atraer inversión extranjera directa. La apertura de la cuenta de capital no basta para sacar el máximo beneficio de la inversión que llega a una economía, sino que se requieren de políticas activas. Estas van encaminadas a potenciar los posibles beneficios de la localización de empresas transnacionales y minimizar los posibles riesgos que las inversiones supongan para el desarrollo nacional. Destaca la política tecnológica y productiva, la dotación de infraestructuras o la política educativa y formativa, la política de competencia, las instancias de solución de controversias y la regulación sectorial (energía, financiero, telecomunicaciones, etc.).

La generalización de las fusiones y las adquisiciones ha hecho subyacer la idea de que la compra de empresas nacionales por extranjeras no aumenta la capacidad productiva del país, sino que es una mera transferencia de propiedad y control de manos nacionales a extranjeras, que en muchos vienen unidas de procesos de reestructuración con pérdida de puestos de trabajo o el cierre de algún área de negocio (por ejemplo, I+D). Además, si las empresas adquirientes tienen poder oligopólico (cuando no de monopolio) pueden llevar a dominar el mercado interior generándose problemas de competencia. La concentración del poder económico en las economías receptoras de inversión extranjera es mayor a medida que: son mercados cerrados y aislados, hay altas barreras de entrada, son economías pequeñas, la transnacional que se instala tiene un gran poder de mercado internacional, la legislación de competencia y regulación es débil, etc. (OCDE, 2002). Por esta razón, la política de competencia ocupa el puesto principal entre los instrumentos que buscan hacer frente a los interrogantes sobre los potenciales beneficios de la actividad productiva transnacional. Los intereses microeconómicos de las transnacionales y los objetivos de desarrollo de cada Estado no tienen por qué coincidir, hecho por el cual los gobiernos nacionales tienen que esforzarse en desarrollar políticas que maximicen los potenciales beneficios y minimizar los inconvenientes de las transnacionales. Estos problemas ya no sólo pertenecen al ámbito de la economía, sino también político y social (UNCTAD, 2003).

En los últimos años la UNCTAD viene desarrollando una labor ardua con los países para el establecimiento de un conjunto de políticas de inversión, que además de atraer inversión de calidad, contribuyan al desarrollo sostenible y que estén encaminadas a integrar las empresas locales en las cadenas de valor globales. Ello va a precisar de cambios en las políticas de inversión en el ámbito nacional e internacional. En el primero de los casos las políticas han de dirigirse a integrarse en la estrategia de desarrollo nacional, por ejemplo, a través de la

promoción de actividades en las que se sea competitivo internacionalmente o introduciendo coherencia entre la política de inversión y el resto de políticas. Asimismo, será esencial incorporar una sensibilidad medioambiental en la atracción de inversión extranjera, sin que por ello la política medioambiental constituya una barrera de entrada de los inversores extranjeros y, finalmente, garantizar la pertinencia y la eficacia de las políticas vinculadas a la inversión, a través de instituciones robustas e indicadores capaces de medir el impacto de la inversión en el desarrollo sostenible. Desde la perspectiva internacional, la UNCTAD anima a incentivar la dimensión del desarrollo en los acuerdos de inversión, delimitando los derechos y obligaciones de los estados y de los inversores y realizando una buena gestión del conjunto de los acuerdos existentes a nivel internacional (UNCTAD, 2012).

6. Conclusiones

La inversión extranjera directa es el reflejo de la globalización productiva y está protagonizada esencialmente por empresas transnacionales, principalmente de los países desarrollados, pero con una creciente presencia de empresas de los países emergentes. La heterogeneidad de las estrategias de dichas empresas y la rapidez con la que se observan nuevas realidades hace inviable explicar el proceso desde una sola aproximación teórica lo que obliga a estudiar el fenómeno desde una mirada amplia que dé cabida a las diferentes situaciones, así como una constante revisión de la metodología referida al compendio estadístico a nivel mundial.

En la última década, los principales cambios en la globalización productiva se han producido en relación con la mayor importancia de los países en desarrollo como destinatarios de los flujos de capital internacional, hasta alcanzar en torno a la mitad de ellos. Asimismo, registran una creciente importancia en la emisión de capital, reflejo del surgimiento de transnacionales de los países emergentes. Ello sin duda supone un cambio en las relaciones de poder a nivel internacional, al menos en cuanto al control de los medios de producción. En un porcentaje importante el boom de la inversión ha respondido a procesos de fusiones y adquisiciones, es decir a cambios en la propiedad privada de los medios de producción, más que a incrementos en la capacidad productiva, esencialmente en el sector de los servicios, mientras que las nuevas inversiones se han concentrado, y cada vez con mayor importancia, en la industria manufacturera.

El debate, iniciado en los setenta, sobre el excesivo poder de las transnacionales sigue abierto. Su poder reside, en muchos casos, en su gran tamaño y en la facilidad para relacionarse con lobbies ligados a los poderes públicos en muchos países. Ello ha hecho que desde hace años surjan iniciativas para

establecer comportamientos éticos de las empresas, como puede ser la Responsabilidad Social Corporativa o la proliferación de iniciativas de los organismos internacionales y la sociedad civil por pedir responsabilidades éticas, medioambientales, etc. a dichas empresas.

Finalmente, hay que destacar que las políticas económicas tienen que incorporar los nuevos fenómenos que están ocurriendo. Se observa un cambio cualitativo en estas. Por ejemplo, están creciendo las medidas restrictivas de la inversión frente a la generalización de la eliminación de las restricciones en los años noventa. Se observa una cada vez más intensa referencia a decisiones de control de los intereses nacionales y defensa de la soberanía nacional para establecer restricciones, o directamente prohibiciones, a la explotación de determinadas actividades por parte de empresas extranjeras. Es evidente que la economía política de la inversión extranjera directa y las políticas económicas vinculadas a dicho fenómeno son y seguirán siendo un eje central de la economía mundial y de su cada día más vertiginosa transformación.

Bibliografía complementaria para el estudio

UNCTAD (último año disponible): World investment report. UNCTAD.
Se recomienda leer el resumen, así como el último capítulo temático que se elabora cada año sobre una temática particular.

CEPAL (último año disponible): La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. CEPAL.
Se recomienda leer el capítulo introductorio sobre el panorama regional, así como el capítulo temático que se elabora cada año sobre una temática particular.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. Los flujos de inversión extranjera directa se caracterizan

a. Por estar concentrados en los países en desarrollo tanto para las salidas como para las llegadas.
b. Por haber registrado un importante cambio estructural, dando un mayor protagonismo a las inversiones recibidas por los países en desarrollo.
c. Por estar repartida de forma equitativa entre países desarrollados y en desarrollo.
d. Ninguna de las anteriores.

2. El paradigma ecléctico afirma que

a. Las empresas internacionales se deslocalizan buscando costes menores y así implementar la estrategia de búsqueda de mercados.

b. Cuando se quieren exportar materias primas de terceros países, las empresas buscarán aquellos países donde los salarios sean menores.

c. Para que una empresa se deslocalice es necesario que se den ventajas de localización, internacionalización y propiedad.

d. Todas las anteriores.

3. El CIADI es

a. Un órgano perteneciente al grupo del Banco Mundial dedicado a la resolución de conflictos entre empresas.

b. Pertenece a la Organización Mundial del Comercio y resuelve conflictos relativos a empresas transnacionales

c. Una institución de carácter nacional donde se resuelven litigios entre empresas transnacionales y Estados.

d. Es un tribunal *ad hoc* que asiste a los tratados de libre comercio para resolver problemas relativos a la inversión.

4. Entre las ventajas de localización que podría aprovechar una empresa del sector de la construcción están:

a. Tener recursos naturales en abundancia, como el cobre y el petróleo.

b. Una falta notable de infraestructuras de transporte.

c. Tener una legislación favorable para exportar bienes industriales.

d. Todas ellas, teniendo la misma importancia para la empresa.

5. Los tratados bilaterales de inversión

a. Son acuerdos entre estados para crear condiciones favorables de inversión.

b. Son instrumentos de la primera mitad del silo XX, cuando había un menor desarrollo de la globalización y se necesitaba una mayor seguridad jurídica.

c. Están prohibidos por la OMC.

d. Son acuerdos firmados por empresas para garantizar la seguridad jurídica de las relaciones de inversión.

Preguntas de verdadero o falso

1. El paradigma ecléctico permite explicar todo tipo de estrategia de internacionalización de las empresas transnacionales.

2. Las privatizaciones han sido un instrumento utilizado por las empresas transnacionales para entrar en mercados de terceros países.

3. Las empresas transnacionales son un fenómeno con aproximadamente un siglo de vida, y principalmente se expanden después de la segunda guerra mundial.

4. Los datos de la inversión extranjera realizados por los registros de inversión de algunos países, como México o España, coinciden siempre con los publicados por la balanza de pagos de dichos países.

5. Las inversiones en greenfield son inversiones de nueva creación, que amplían la capacidad productiva de un país.

Bibliografía

Bulmer-Thomas, V. (1998): *La historia económica de América Latina desde la independencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2014), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2013 (LC/G.2613-P), Santiago.

Dunning, J.H. (1994): "Re evaluating the benefits of foreing direct investment" *Transnational Corporations*, vol. 3, núm. 1. 1994

Dunning, J.H. (2009): "Location and the multinational enterprise: a neglected factor?, *Journal of International Business Studies*, vol. 40, N° 1, Palgrave Macmillan.

Dunning, J.H. y Narula R. (1997): "Developing countries versus multinationals in a globalising world: the dangers of falling behind". *Discussion Papers in International Investment and managent*. The University of Reading. Departament of Economic. Serie B, vol. IX. Núm. 226, febrero

Dunning, J.H. y Narula, R. (1994): *Foreign direct investment and governments: catalysts for economic restructuring*. Routledge. 1996.

Dunning, J.H. (1988): *Explaining International Production*. London. Unwin Hymen.

French-Davis, R. (1988): "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, núm. 34. Pág. 37-44.

Galaso, P. y Sánchez Díez, A. (2020): Core-periphery relations in the international mergers and acquisitions network" en *Applied Econometrics and International Development*. AEID 20-1 (2020)

IWGSWF (2008): Sovereign Wealth Funds: Generally accepted principles and practices "Santiago Principles". IWGSWF

Luo, Y. y R. Tung (2007): "International expansion of emerging market enterprises: a springboard perspective", *Journal of International Business Studies*, vol. 38, N° 4, Palgrave Macmillan.

Mathews, J.A. (2006): "Dragon multinationals: new players in 21st century globalization", Asia Pacific Journal of Management, vol. 23, N° 1, Springer.

Moon, H. y T.W. Roehl (2001): "Unconventional foreign direct investment and the imbalance theory", *International Business Review*, vol. 10, N° 2, Amsterdam, Elsevier.

OCDE (2002): *Foreign direct investment for development: maximining benefits, minimising cost*. Paris. OECD

Palazuelos (ed) (2015): *Economía política mundial*, Madrid, Akal.

Pampillón Olmedo, R.: "Los procesos de privatización en América Latina: de la sustitu-

ción de importaciones a la eficiencia productiva" en *Información Comercial Española,* núm. 772, julio-agosto. Ministerio de Economía y Hacienda. 1998. Pág. 73-87

Sánchez Díez y Martinez Piva J. M. (2014): *Centroamérica: ¿una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos*. Documento de proyecto, CEPAL, Naciones Unidas

Tamames, R. y Huerta, B. (1999): *Estructura económica internacional.* Madrid. Alianza Editorial. 1999.

Trujillo Dávila, M.A. Rodríguez Ospina, D.F., Guzmán Vásquez, A.; Becerra Plaza, G. (2012): *Perspectivas teóricas sobre la internacionalización de la empresa.* Documento de trabajo, núm. 30. Universidad de Rosario (Argentina).

UNCTAD (2000): *World Investment Report 2000: Cross-border mengers and acquisitions and development*, UNCTAD, United Nations, Ginebra.

UNCTAD (2003): *World Investment Report 2003: Foreign direct investment policies for development: national and international perspectives*. UNCTAD, United Nations, Ginebra.

UNCTAD (2011): *World investment report 2011: Non-equity modes of International production and development*, UNCTAD, United Nations, Ginebra.

UNCTAD (2012): *World investment report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*, UNCTAD, United Nations, Ginebra.

UNCTAD (2019): *World investment report 2019: special economic zones, UNCTAD*, United Nations, Ginebra

UNCTAD (2020): *World investment report 2020: international production beyond the pandemic, UNCTAD*, United Nations, Ginebra

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

Ángeles Sánchez Díez.
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Eduardo Bidaurratzaga Aurre.
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

1. Introducción

Los acuerdos económicos entre diferentes países o regiones datan de antiguo. En 1664 Francia estableció una unión aduanera entre sus provincias, en el siglo XVIII Austria firmó acuerdos de libre comercio con países fronterizos y, durante el periodo colonial, las metrópolis crearon convenios de comercio preferencial con los territorios de África, Asia y América. De hecho, la formación de espacios integrados económicamente han sido los pilares centrales de la construcción de los Estados nacionales contemporáneos. Por ejemplo, la formación de un mercado común en España a lo largo del siglo XIX se hizo a partir de la abolición de las aduanas interiores, la creación de una moneda común (la peseta), la formación de un sistema común financiero, impositivo, etc. Todo ello se acompañó de la construcción de un sistema de transportes que interconectó el territorio nacional

Después de la segunda guerra mundial, la integración regional adquirió una gran importancia impulsada por los EEUU, quien promulgó el establecimiento de un trato igualitario (de no discriminación) para todos los socios como principio fundamental del sistema comercial y, por parte de Europa, quien optó por la integración como mecanismo para garantizar la paz. Las propuestas de los EEUU se recogieron en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en sus siglas en inglés) con el establecimiento de la cláusula más favorecida[1], y las iniciativas europeas en la creación del Benelux

[1] En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC.

en 1948, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1952 a través del Tratado de París y de la Comunidad Económica Europea (CEE)[2] con el Tratado de Roma y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), ambos en 1958. Mientras que la orientación de los Estados Unidos fue claramente comercial, la visión europea fue más política.

En los años sesenta proliferaron otras iniciativas de integración en diversas regiones. El modelo europeo sirvió de inspiración para muchas de ellas, pero el contexto en el que surgieron fue muy diferente. En aquellos años América Latina se desarrollaba bajo el modelo denominado "industrialización sustitutiva de importaciones", caracterizado por el establecimiento de medidas fuertemente proteccionistas para garantizar el desarrollo de la industria nacional. El pequeño tamaño de muchas de las economías latinoamericanas hacía que los procesos de industrialización fueran ineficientes, al contar con mercados de tamaño pequeño que impedían el aprovechamiento de las economías de escala. Por ello, se diseñaron esquemas de integración que, manteniendo la esencia de la industrialización de importaciones, pudieran incrementar el tamaño de los mercados y las oportunidades del aprovechamiento de la especialización productiva. Bajo esta lógica surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) en 1960 que sería sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 buscando superar las deficiencias de su antecesora y estableciendo como objetivo final la creación de un mercado común. También en 1960 se fundó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en 1969 se creó el Pacto Andino, hoy denominada Comunidad Andina, como esquemas subregionales.

En el caso de África, es a finales de los años cincuenta y los sesenta cuando se producen las primeras iniciativas de integración regional entre países vecinos con lazos coloniales similares, de la mano del principal impulso del proceso de descolonización y de los primeros llamamientos a la unidad de los países recién independizados en el marco de la constitución de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963. Entre ellos cabría nombrar la Unión Aduanera y Económica de África del Oeste (UDEAO-1966), la Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC-1964), o la Comunidad de África del Este (EAC-1967). Junto con ellas, habría que destacar también la zona monetaria del franco CFA en la zona occidental y central del continente, que se remonta a la época colonial bajo dominio de Francia. Muchos de estos grupos regionales fueron posteriormente redefinidos o reconstruidos durante los setenta,

[2] La Comunidad Económica Europea pasa a denominarse Unión Europea con el Tratado de Maastricht. En este capítulo se va a utilizar la denominación UE en términos generales para referirse a la integración europea, incluso aunque se esté haciendo referencia a situaciones previas a 1993.

los ochenta y los noventa. La actual UEMOA (Unión Económica y Monetaria de África Occidental) y CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria de África Central), con antecedentes en los años 60 tras las independencias, fueron creadas como tales en los años 90 del siglo XX.

Si bien el conjunto de iniciativas regionales africanas superan las que aquí señalamos, actualmente los proyectos de integración regional más significativos en el continente son los ocho formalmente reconocidos por la Unión Africana (UA)[3]. Las oficialmente denominadas por la UA como Comunidades Económicas Regionales (CER), por orden de creación, son las siguientes: la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CEDEAO) en 1975, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS-CEEAC) en 1983, la Unión del Magreb Árabe (AMU-UMA) en 1989, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en 1992, el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) en 1994, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en 1996, la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) en 1998, la Comunidad de África Oriental (EAC) en 1999. En este contexto, África es el continente donde las iniciativas formales de integración regional son más abundantes.

En Asia, sin embargo, las iniciativas de integración regional han sido históricamente mucho más escasas que en África y América Latina. Así en los años 60 destaca principalmente la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), creada en 1967 en el contexto de la Guerra Fría y contando con tan sólo 5 de sus actuales estados miembros, a los que se une la mayor parte de los restantes en los años 1990. Por otro lado, en 1985 se crea la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés), que junto a la ASEAN constituyen los dos principales grupos de integración regional en un continente representativo de escasa integración formal y amplia integración real.

En los noventa el regionalismo se extendió por todo el planeta, tanto por la reactivación de iniciativas previamente existentes como por la creación de nuevas. Esta década trajo algunos cambios importantes que incidieron en la formación de esquemas de integración. La caída del Muro de Berlín y el fin de la hegemonía soviética supuso la transición a la economía de mercado de muchos países que encontraron en la Unión Europea, no sólo un referente en el modelo económico, sino también en el social (Estado de Bienestar). Además, a nivel internacional la apertura económica pasó a ser una condición necesaria para no quedar al margen de la globalización en el marco de las relaciones internacionales. Concretamente para las economías que contaban con finan-

[3] Organización continental creada en 2001 para sustituir a la OUA.

ciación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la apertura comercial se convirtió en una condición necesaria para el desembolso de los recursos. Estados Unidos cambio su postura frente a los bloques comerciales pasando de tener una hostilidad activa a una postura favorable frente a la integración económica en la lógica de lo que se denominó "regionalismo abierto" (Schiff y Winters, 2004), que se mantuvo hasta la llegada de Trump a la presidencia.

Las experiencias de integración (acuerdos de comercio regionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC)) no solo se han incrementado cuantitativamente, habiendo pasado de 28 en 1990 a 301 en 2020, sino que han registrado importantes cambios cualitativos. Así se ha pasado de un modelo de regionalismo cerrado, como el desarrollado en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones a otro más abierto, denominado regionalismo abierto, entendido como "*un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por los acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objetivo de aumentar la competitividad de los países de la región y de construir, en lo posible, un cimiento para la economía internacional más abierta y transparente. El fin último es conciliar la mejor inserción internacional con la profundización de la interdependencia entre los países de la región*" (CEPAL, 1994).

La integración basada en aspectos netamente comerciales, también se ha transformado y ya no solo se apoya en la eliminación de aranceles y otras barreras a la libre circulación de mercancías (integración negativa) sino en la creación de políticas que favorezcan los intercambios, es decir medidas de integración positivas[4]. Asimismo, los acuerdos de integración incorporan de forma creciente instrumentos que favorecen la integración económica, no solo comercial, sino en más esferas, como la inversión, los movimientos de personas, el reconocimiento de títulos profesionales, etc.

Además, frente a la tendencia generalizada de los acuerdos regionales entre

[4] Se entiende por medidas de integración negativa, aquellas destinas a eliminar los obstáculos, las restricciones y las discriminaciones a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Por ejemplo, la eliminación de los aranceles intra-regionales, la supresión de los controles aduaneros para las personas, etc. Por el contrario, las medidas de integración positiva son aquellas destinadas a la adaptación o creación de instrumentos, legislación e instituciones que favorezcan la integración. Por ejemplo, la creación de una red de infraestructuras de transporte desde una visión supranacional que garantice la interconexión del territorio, la articulación de una legislación que favorezca el reconocimiento de los títulos académicos para favorecer el libre establecimiento de las personas en los distintos países, etc.

países con niveles similares de desarrollo y proximidad geográfica, en las últimas décadas se han extendido acuerdos, en la gran mayoría circunscritos a asuntos comerciales y de inversión, entre países con diferente nivel de desarrollo, como los denominados tratados de libre comercio entre países latinoamericanos y EEUU, los Acuerdos de Asociación (AdA) entre países latinoamericanos y la UE, o los *Economic Partnership Agreements* (EPA) entre los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y la UE. Asimismo, en esta misma línea estaría la firma de acuerdos megarregionales, como el Área de Libre Comercio Continental Africana (ver recuadro 2) o la Asociación Económica Integral Regional en Asia (RCEP por sus siglas en inglés) promovida por el gobierno chino, y juntando a los miembros de la ASEAN más algunas de las principales economías de la región. Otros han seguido adelante pero sin la participación de Estados Unidos, como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés); o incluso algunos han terminado fracasando, en gran medida por la oposición de la administración de Trump, como en el caso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre EEUU y la UE.

2. Los objetivos y los efectos de la integración económica

La integración regional no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar una serie de objetivos. Las diferentes experiencias integradoras han perseguido diversos objetivos, tanto de índole económica como política o social. Entre ellos han destacado: salvaguardar la paz, alcanzar la estabilidad democrática, superar el aislamiento internacional, incrementar la renta y el nivel de bienestar, aumentar el poder de negociación en el ámbito internacional, y afrontar problemas supranacionales de una forma conjunta, como en el caso de retos medioambientales, interconexiones fronterizas, ampliación de los mercados para las exportaciones, incremento de la especialización productiva que permita aprovechar una serie de ventajas como las economías de escala, aumento de los niveles de competencia, etc.

La UE se fundó con una clara vocación de resolución de problemas políticos (ver recuadro 1), aunque pronto fue desarrollando políticas económicas comunes y articulando una unión aduanera que transitaría hacia los niveles más avanzados de integración económica.

Recuadro 1

El compromiso de los gobiernos con sus avances en la Agenda 2030

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el mantenimiento de la paz, particularmente entre Francia y Alemania, fue el principal objetivo perseguido por los ideólogos de la integración europea. Por ejemplo, Winston Churchill en una intervención en 1946 en la Universidad de Zurich afirmaba que:

"(es) desde Europa de donde han surgido y se han desarrollado esta serie de horribles guerras nacionalistas […] que han arruinado la paz y destruido las perspectivas de toda la humanidad. ¿Y cuál es la situación a la que ha sido reducida Europa? Es cierto que algunos de los pequeños Estados han alcanzado grandes mejoras, pero en grandes áreas, una masa trémula de atormentados, hambrientos, desposeídos y aturdidos seres humanos se encuentran ante las ruinas de sus ciudades y sus hogares y escudriñan los oscuros horizontes, temiendo un nuevo peligro, tiranía o terror. Entre los vencedores hay una gran confusión de voces agitadas; entre los vencidos, el sombrío silencio de la desesperación. Eso es lo que han conseguido los europeos, agrupados en tantos antiguos Estados y naciones […] En pocos años se podría convertir a Europa, o a la mayor parte de ella, en algo tan libre y feliz como es Suiza hoy en día. ¿Cuál es ese eficaz remedio? Es volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad. Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa".

Años después Robert Schumam afirmaba en 1950 que:

"El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible […]. Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente europeo. De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el

fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas".

Inspirándose en las ideas de los "padres fundadores" se creó primero la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1952) y posteriormente la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Eurotom (1958), dotándolas de una importante institucionalidad, como por ejemplo la Comisión Europea, que recogería las ideas de "la Alta Autoridad" de Schumam.

El Premio Nobel de la Paz de 2012, concedido a la Unión Europea, reconoce la aportación de la integración europea al mantenimiento de la paz. Así lo expresa el Comité del premio Nobel de la Paz que en su comunicado resalta "*la contribución de la UE durante más de seis décadas al progreso de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa […]. (La UE) ha contribuido a transformar la mayor parte de Europa de un continente de guerra en un continente de paz. El trabajo de la UE representa la "fraternidad entre naciones" y se asemeja a los "congresos de la paz" a los que se refería Alfred Nobel en su testamento de 1895 como criterios para el premio de la Paz*".

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UE

Otras experiencias de integración se han centrado exclusivamente en objetivos económicos. Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) establece en el artículo 1 del Tratado de Montevideo que sus objetivos son: 1) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países […], 2) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales, 3) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes y 4) el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. No obstante, el MERCOSUR, ha conseguido más éxitos en el ámbito de la integración social que económica (Da Silva, 2020).

Por su parte, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) combina objetivos económicos y políticos. Entre sus objetivos se encuentran: 1) acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural, 2) promo-

ver la paz y la estabilidad regional a través del respeto por la justicia y el imperio de la ley, 3) promover la colaboración activa y la asistencia mutua en asuntos de interés común en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo, 3) prestar asistencia en forma de servicios de formación y de investigación en los ámbitos educativo, profesional, técnico y administrativo, 4) colaborar más eficazmente para el mayor aprovechamiento de su agricultura y de las industrias, la expansión de su comercio, la mejora de su transporte y comunicaciones y la elevación del nivel de vida de sus pueblos, etc.

Tradicionalmente y desde la perspectiva económica, el análisis teórico[6] de la integración se ha centrado en el análisis de los efectos estáticos, es decir, aquellos ligados a la reasignación de los recursos. Los efectos más estudiados en ese sentido son los vinculados a la desviación y a la creación de comercio (Viner, 1950).

La **creación de comercio** surge por la sustitución de la producción nacional, con costes de producción más altos, por importaciones más baratas de los países socios. Por ejemplo, supongamos que España produce un bien a un coste de 90 euros y Portugal a 80 euros. Si existe un arancel del 25% para esa mercancía (antes de que se establezca la integración), la mercancía tiene un coste de 80 euros por el producto más 20 euros de arancel, esto es 100 euros. Es decir, resulta más rentable adquirir el producto en España. No se comerciará entre ambos países, aunque la producción en España es menos eficiente –más cara- que en Portugal. Ahora bien, desde el momento que España y Portugal sean socios comerciales y no existan aranceles, España comprará la mercancía de Portugal por un valor de 80 euros, es decir más barata de lo que cuesta producirla en España. Por lo tanto, la importará y dejará de producirla en el mercado nacional. Se produce un *efecto producción* que consiste en que España deja de producir la mercancía que es producida en Portugal y un *efecto consumo* que dependerá de la elasticidad precio del bien. A medida que la elasticidad sea mayor, más se incrementará la demanda del producto como consecuencia de su menor precio. Por lo tanto, se producirá una expansión del comercio (Diagrama 3).

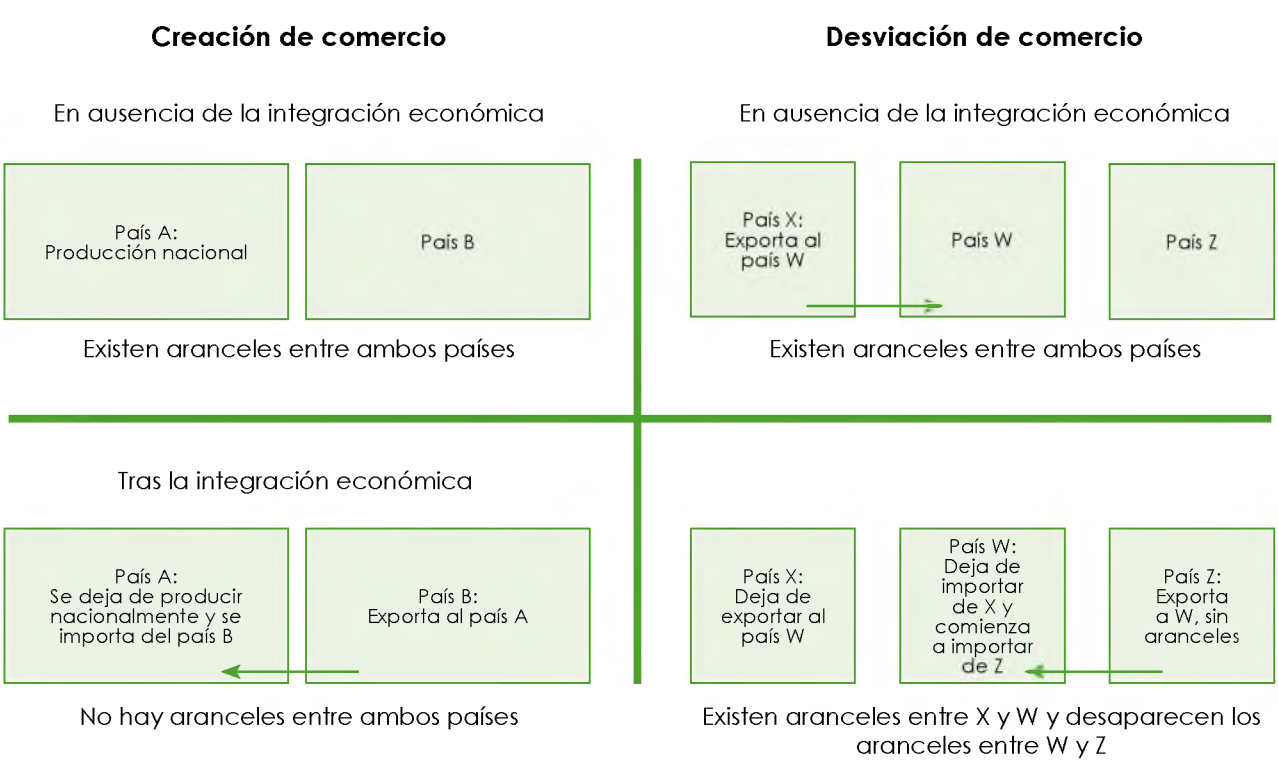
La integración económica puede generar también **desviación de comercio**, es decir, una sustitución de importaciones más eficientes por otras menos eficientes, pero provenientes de una economía integrante del esquema de integración. Por ejemplo, supongamos que España produce una mercancía por importe de 19.000 euros, Alemania por 12.000 y Brasil por 10.000 y que España tiene un arancel del 50% para la importación de estos productos. En un esce-

[6] Una síntesis de las aportaciones teóricas de la integración económica puede verse en El-Agraa (1989) y Robson (1988).

nario en el que no hay ningún acuerdo entre los países, importar la mercancía de Alemania tiene un coste de 18.000 (12.000 por el producto y 6.000 por el arancel) y la adquisición en Brasil asciende a 15.000 euros (10.000 euros por el bien y 5.000 del arancel). Por lo tanto, en ausencia de acuerdos de libre comercio España va a adquirir la mercancía en Brasil. Si España y Alemania firman un acuerdo por el que se eliminan los aranceles, va a resultar más barato adquirir el producto en Alemania (12.000 euros). Por lo tanto, se va a producir una desviación de comercio de tal forma que España dejará de comprar en Brasil para hacerlo en Alemania, pese a que la producción es estrictamente más cara (12.000 frente a 10.000 euros) (Diagrama 3).

La diferencia entre la creación y la desviación de comercio es la **creación neta de comercio**. Si es positiva, la teoría lo identifica con una mejora del bienestar de los países participantes. No obstante, la evaluación de los beneficios de la integración no puede reducirse exclusivamente al cálculo de la creación neta de comercio, sino que hay que considerar otros impactos y, en particular, los denominados efectos dinámicos. Estos efectos se refieren a la transformación de la estructura productiva y la mejora en los niveles de renta.
En última instancia no hay resultados ciertos sobre los posibles beneficios de la

Diagrama 1
Creación y desviación de comercio



Fuente: Elaboración propia

integración, pero sí de cuáles deberían ser las condiciones para que los resultados puedan ser más favorables. Entre ellos destacan que: 1) las posibilidades de creación de comercio serán mayores cuanto mayor sea el tamaño del mercado que se forma, 2) la desviación de comercio será menor cuanto más bajos sean los niveles de protección resultante de la integración, 3) la creación de comercio será más probable si los niveles de competitividad de las economías que se integren son similares y existe una especialización compatible entre ellas dándose una escasa movilidad de capitales y 4) también se registrará creación de comercio con estructuras económicas divergentes si existe facilidad para la movilidad de factores de producción (García de la Cruz, 1996).

Los efectos de la integración no se reparten de forma homogénea entre todas las regiones ni todos los agentes económicos por lo que uno de los elementos determinantes en la construcción de la integración es el reparto de los costes y beneficios, y la compensación a aquellos sectores o agentes sobre los que recaen los costes del ajuste. Por ello, algunos esquemas de integración han creado distintos mecanismos de redistribución de la renta entre las regiones o países con niveles de renta más elevados, y que potencialmente se pudieran beneficiar más de la integración económica, y las regiones/países con menores niveles de renta. Por ejemplo, la Unión Europea redistribuye la renta entre regiones a través de los Fondos Estructurales, como posteriormente se verá.

3. Tipos de integración regional

Con independencia de la existencia o no de diferentes antecedentes[7] en la formación de grupos regionales, la integración económica abarca desde sencillos acuerdos de preferencias comerciales de un país a otro a sofisticados y ambiciosos procesos de cesión de soberanía en materia económica, entre otras, a instituciones supranacionales.

A continuación, se estudian los distintos niveles de integración: preferencias comerciales, tratado de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, unión monetaria e integración completa o plena, tal y como se indica en el diagrama 2.

[7] Diferentes procesos de integración económica regional suelen conocer etapas previas que formarían parte de lo que la literatura sobre el tema acostumbra a denominar cooperación regional (no integración) y contribuyen al afianzamiento de la confianza y la colaboración entre diferentes países. Ello suele incluir iniciativas de diferente tipo en algunos sectores (infraestructuras de transporte, energía o agua, por ejemplo) a veces anteriores a la liberalización de mercados, y a la desregulación comercial en particular, momento a partir del cual se empieza a hablar de integración económica regional propiamente dicha.

Diagrama 2
Niveles de la integración económica

Fuente: Elaboración propia

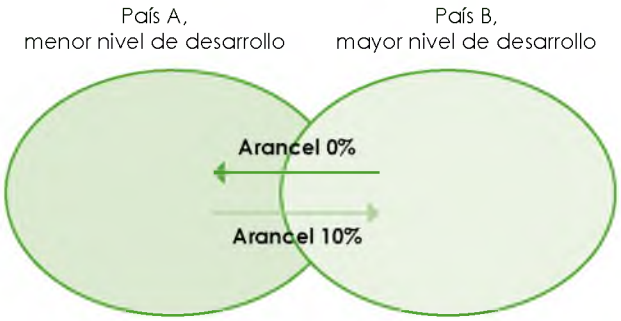
Partiendo de la definición teórica de cada uno de los tipos o estadios de integración se van a ir ilustrando las experiencias existentes a nivel internacional. Hay que señalar que existe una diferencia entre las características marcadas desde una perspectiva teórica y los ejemplos encontrados en la economía mundial. Por ejemplo, el MERCOSUR, pese a ser un mercado común, cuenta aún con restricciones a la libre circulación de algún tipo de mercancías entre los países miembros y tampoco existe una plena libre circulación de factores productivos. Por su parte, en la Unión Europea conviven espacios en los que existe libre circulación de personas (espacio Schengen) con otros en los que no, así como países con una moneda común (Zona Euro) con otros países que mantienen su propia moneda.

3.1 Zona de preferencia arancelaria

Una zona de preferencia arancelaria se crea cuando un país otorga un trato preferencial no recíproco en materia comercial a un tercer país. Históricamente, han sido los países desarrollados quienes han concedido rebajas arancelarias en productos industriales a países de menor nivel de desarrollo (Diagrama 3).

Por ejemplo, España tuvo un Acuerdo Preferencial con la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) firmado en 1970 y vigente hasta la adhesión de España a la UE en 1986. También la UE ha tenido acuerdos preferenciales con los territorios de las antiguas colonias, particularmente las que habían pertenecido a Francia y el Reino Unido, los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico).

Diagrama 3
Zona de preferencia arancelaria



Fuente: Elaboración propia

En 1963 la CEE firmó el Acuerdo de Yaundé (Camerún) por el que se establecía un trato preferencial para los productos de los territorios que habían sido colonia, esencialmente de Francia y Bélgica. En 1969 se firmó el Acuerdo de Yaundé II para dar continuidad a este trato favorable en materia comercial en el marco del Tratado de Roma. La adhesión del Reino Unido a la CEE precipitó el cambio, por lo que el Acuerdo de Yaundé fue sustituido por el Acuerdo de Lomé (Togo) en 1975 y las posteriores renovaciones de Lomé II en 1979, Lomé III en 1985 y Lomé IV en 1990. Este nuevo acuerdo buscaba adaptarse al contexto cambiante producido, por un lado, por la generalización de los procesos de descolonización en los países africanos y asiáticos que conllevaron serios problemas económicos y, por otro lado, por los efectos de los choques petroleros. Su objetivo central era incrementar los intercambios comerciales y mejorar las condiciones de acceso de los países ACP al mercado europeo en el caso de los productos industriales y agrícolas no protegidos[8] por la Política Aarícola Común (PAC). Se establecieron unas preferencias unilaterales, es decir, sin pedir reciprocidad comercial. Paralelamente se articularon dos mecanismos de estabilización de las exportaciones: el Stabex, creado en 1969, y el Sysmin fundado en 1979. Ambos mecanismos compensaban la pérdida de ingresos de exportación que tenían los países ACP como consecuencia de la caída de precios de los precios mundiales de los productos agrícolas en el caso de Stabex y de los productos mineros para Sysmin. Los ingresos perdidos se compensaban en términos de inversión por parte de la Unión Europea con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo.

La caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría precipitaron la transformación de las relaciones comerciales de la Europa Occidental con sus vecinos del Este, así como con el resto del mundo. En ese contexto, cuando a finales

[8] Existían unos protocolos especiales para el plátano, la carne de vacuno, el azúcar y el ron.

de la década de los noventa Lomé IV estaba a punto de expirar, se puso en marcha el proceso de negociación de donde surge el Acuerdo de Cotonú (Benin) en el año 2000. Este acuerdo va más allá de la supresión de barreras arancelarias y favorecer la integración de dichos países en la economía internacional, en tanto que entre sus objetivos se incluya la erradicación de la pobreza. El Acuerdo de Cotonú sustituye así al marco regulador de los 25 años anteriores, introduciendo un cambio fundamental: la sustitución del antiguo régimen comercial de preferencias unilaterales por otro de carácter recíproco, donde la liberalización comercial se produzca en ambas direcciones.

Además, éste fue uno de los primeros acuerdos que firmó la UE basado en tres pilares (comúnmente denominados de tercera generación): 1) cooperación para el desarrollo; 2), cooperación económica y comercial (un tratado de libre comercio como los que posteriormente se explicarán); 3) cooperación política. Estos pilares se han generalizado posteriormente en los acuerdos de la UE con otras regiones del mundo. El Acuerdo de Cotonou se firmó con validez hasta febrero de 2020, y desde el 2018 la UE ha comenzado a trabajar las bases para la negociación de una nueva asociación con los países ACP. El futuro acuerdo establecerá una serie de áreas prioritarias, entre las que destacan: democracia y derechos humanos, crecimiento económico e inversión, cambio climático, erradicación de la pobreza, paz y seguridad, o migración y movilidad.

Tabla 1
Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con países ACP

Región	Año
Caribe: con miembros del Foro del Caribe (Cariforum),	2008
África Central: con Camerún	2009
Pacífico: Papúa Nueva Guinea y Fiji	2009
África Oriental y Austral: con miembros del Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA)	2009
África Occidental: con miembros de Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS-CEDEAO) y de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)	2014
África Oriental: con miembros de la Comunidad de África Oriental (EAC)	2014
África Austral: con miembros de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC)	2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial de la Unión Europea

Desde su creación a mediados de la década de los noventa, la Organización Mundial del Comercio (OMC) prohíbe las preferencias unilaterales por considerarlas contrarias a las normas multilaterales del comercio internacional. Por esta

razón los acuerdos preferenciales de la UE con los países ACP en el marco de Lomé han desaparecido. Así, en el marco de los Acuerdos de Cotonú, en su condición de "acuerdos para acordar", se abrió la puerta a la negociación de acuerdos comerciales recíprocos, es decir, de libre comercio, preferentemente con grupos regionales preestablecidos, para su puesta en marcha a comienzos del 2008 bajo la forma de los denominados Acuerdos de Asociación Económica o *Economic Partnership Agreements* (EPA)[9]. Tal y como se muestra en la tabla 1, estos son los EPA firmados hasta ahora por la UE con grupos regionales o países sueltos de las diferentes regiones dentro del grupo ACP.

3.2. Tratados de libre comercio

Los tratados de libre comercio son la forma de integración comercial más extendida en la economía mundial. A fecha de noviembre de 2020 existen más de 300 tratados de libre comercio en vigor según la OMC.

Todos los acuerdos comerciales que otorguen algún tipo de preferencia a un determinado país y no se generalicen al conjunto de los miembros de la OMC, constituyen una excepción a la cláusula de la nación más favorecida establecida en la OMC y deben notificarse y ser aprobados tras ser examinados por el Mecanismo de Transparencia. El artículo 24 del GATT autoriza el establecimiento de acuerdos comerciales regionales siempre y cuando los intercambios entre los países firmantes no supongan nuevos obstáculos al comercio con terceros países, es decir, siempre y cuando no amenace el sistema multilateral de comercio. De igual forma, el artículo 5 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) regula los acuerdos de integración económica en materia de servicios.

La década de los noventa se caracterizó por la proliferación de acuerdos regionales y de libre comercio en particular. El resultado de este proceso es conocido en la literatura como "Spaguetti bowl"[10] en referencia a la figura que resultaba de representar gráficamente en un mapa el conjunto de estos acuerdos comerciales. Años más tarde, Asia se sumó a este proceso de ratificación de acuerdos comerciales, generando lo que se dio a conocer como "Noodles bowl". En algunas ocasiones el término se ha usado con connotaciones peyorativas, como consecuencia de los obstáculos que esta multiplicidad de acuerdos supone para el establecimiento de las relaciones comerciales multilaterales.

[9] Para ampliar la información sobre estos acuerdos y sus antecedentes pueden consultarse Bidaurratzaga y Marín (2006), Bidaurratzaga y Zabalo (2012) y Marín (2013).
[10] La expresión es atribuida a Jagdish Bhagwati quien lo utilizó en su obra "Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade" publicada por CFR Book, Oxford University Press, en 2008. Posteriormente, los organismos internacionales comenzaron a utilizarla y extendieron su uso.

La tendencia más reciente es la creación de áreas de libre comercio mega regionales, en parte encaminadas a mantener una situación de bloqueo en las negociaciones multilaterales (Ronda Doha) y, por otra parte, para reducir la complejidad producida por el solapamiento de numerosos tratados comerciales bilaterales y regionales, en la línea de lo marcado con anterioridad. En este sentido, algunas de las iniciativas mega regionales que se han negociado o están en proceso de negociación son las siguientes:

- Asociación Transpacífica (Asia-Pacific Region for a Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP), con 11 países[11].

- Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP), entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) y Australia, Nueva Zelanda, India, Japón, Corea del Sur y China (ASEAN+6).
- Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf) que incluye el conjunto de los países del continente y sus respectivas ocho Comunidades Económicas Regionales (CER), previamente mencionadas. (Ver apartado 1- Introducción) (Recuadro 2).

Para saber más

Más información se puede consultar en la base de datos de los Acuerdos comerciales regionales de la OMC y en sus mapas interactivos.

Recuadro 2

Área de Libre Comercio Continental Africana

El acuerdo entre la gran mayoría de los gobiernos africanos para la puesta en marcha del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf, según sus siglas en inglés y francés respectivamente) en 2018, y su entrada en vigor un año después, ha generado optimismo y grandes expectativas dentro y fuera de África. Todo ello ha hecho resurgir en alguna medida el sueño panafricanista de unificación de los países del continente en su camino hacia la transformación de sus estructuras productivas y hacia mayores niveles de desarrollo.

Después de los antecedentes del Plan de Acción de Lagos (1980) y del Tratado de

[11] Estos son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Abuja de la OUA (1991), y tras la transformación de la OUA en UA, el principal hito reciente en cuanto a avanzar hacia el objetivo de la integración económica para el conjunto del continente fue el lanzamiento en 2013 por parte de esta organización de la conocida como Agenda 2063. En ella se incluyen varios grandes proyectos a nivel continental que van desde el ámbito de las infraestructuras de transporte y de energía, la educación online o la ciberseguridad, y el libre movimiento de personas, hasta el de la liberalización comercial.

Y es este último ámbito, el de la promoción del libre comercio intra-africano, el que ha generado recientemente más interés mediático y expectativas optimistas por sus potenciales efectos sobre el desarrollo del continente. Todo ello se produjo como consecuencia del lanzamiento, tras varios años de negociaciones, del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf) en la cumbre de la UA de Ruanda en marzo de 2018, y su entrada en vigor en mayo de 2019. Ésta, que se ha convertido en el mayor acuerdo de libre comercio del mundo en cuanto al número de países integrantes, cuenta a día de hoy con la adhesión de la totalidad de los 55 países miembros de la UA.

Al igual que establece la propia agenda de la OMC, y la gran mayoría de los acuerdos comerciales regionales, además de promover la liberalización del comercio de bienes y servicios en una primera fase, el AfCFTA/ZLECAf deja para una segunda etapa más avanzada otros temas controvertidos como las inversiones o la propiedad intelectual, entre otros. En la misma lógica que muchos otros acuerdos de libre comercio, establece también un esquema de geometría variable, de tal manera que los 33 Países Menos Avanzados (PMA) africanos (del total de 47 en el mundo) gozarán de un periodo de liberalización comercial ligeramente superior (de 13 a 15 años, frente a los 10 años de los demás) y podrán incluir porcentajes de liberalización menores.

El AfCFTA/ZLECAf no es una pieza cualquiera dentro del entramado de los diferentes grandes proyectos de la Agenda 2063, pero es importante no olvidarse del resto, así como de la perspectiva de largo plazo de esta amplia estrategia de desarrollo. Así, por un lado, la agenda incluye grandes programas continentales para el desarrollo del sector agrícola, de las infraestructuras (transporte, energía, agua...), del sector minero, de la innovación tecnológica, del comercio intra africano y de la industria. Igualmente, por otro lado, entre sus grandes objetivos o aspiraciones, ésta incluye conceptos tan extensos como el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible, la integración económica y política a nivel continental, el buen gobierno, la democracia, la justicia, el respecto a los derechos humanos, la paz y seguridad, el fortalecimiento de la identidad cultural, la equidad de género, etc.

No cabe duda de que el AfCFTA/ZLECAf marca un hito inédito en el largo camino abierto hasta ahora hacia la integración económica del continente. Su potencial es

indudable a la hora de incrementar el comercio intra africano y de favorecer la consiguiente diversificación de la estructura productiva de sus economías de la mano de un proceso de industrialización creciente. No obstante, confiar en los beneficios automáticos vinculados a la mera liberalización comercial, partiendo de una situación de fuerte dependencia primaria exportadora y escasa complementariedad productiva entre las economías del continente, sería un grave error.

En otras palabras, pese al optimismo y euforia generado en diferentes foros, el AfCFTA/ZLECAf está lejos de ser una panacea y se enfrenta a diferentes limitaciones y dificultades. Entre éstas podrían destacarse las siguientes: homogeneización de normativa en materia técnica y sanitaria, y adecuado diseño de normas de origen; creación y fortalecimiento de cadenas de valor regionales o continentales que favorezcan la diversificación productiva; adecuadas estrategias y políticas industriales, adaptadas a las circunstancias particulares de cada economía; enormes inversiones necesarias en materia de infraestructuras de transporte y energía; y el establecimiento de mecanismos redistributivos *ad hoc* para compensar la tendencia a la polarización y al incremento de desigualdades propiciado por la liberalización comercial.

Pese a los logros alcanzados y a las interpretaciones simplificadas sobre todo ello, dada la amplia variedad de factores que influyen sobre este proceso, el camino aún se antoja largo y sinuoso, y su impacto final sobre el desarrollo del continente incierto. Sólo el tiempo y las políticas a implementar nos dirán si el AfCFTA/ZLECAf pasa a ser tan solo un hito de la mera apertura de un proceso de liberalización comercial al uso para el conjunto del continente, basado exclusivamente en la competitividad, la especialización y un juego entre ganadores y perdedores; o si, por el contrario, se convierte en la antesala de una profunda integración de las economías del continente sobre la base de la trasformación productiva, la generación de empleo decente, y la apuesta por combatir los desequilibrios territoriales y sociales.

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM número 8. Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2020): A vueltas con la integración africana: el Área de Libre Comercio Continental Africana como última panacea.

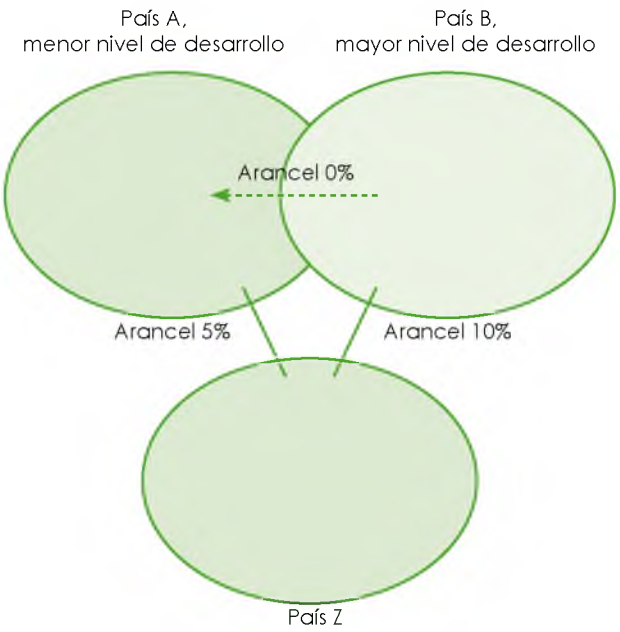
Los tratados de libre comercio incluyen temas ligados al intercambio de bienes y servicios, regulan la propiedad intelectual, la inversión y su protección, así como el establecimiento de mecanismos de solución de las diferencias que pudieran surgir entre los países firmantes. Asimismo, incluyen un examen de las políticas comerciales de los países para garantizar la transparencia.

Entre los aspectos más importantes de los tratados de libre comercio está la supresión de los aranceles y las restricciones cuantitativas –contingentes- para

mercancías entre los países firmantes. Frecuentemente, los tratados no cubren todos los productos comercializados sino aquellos que no son sensibles para las economías firmantes. Por ello mismo, casi siempre se excluyen los productos agrícolas, tradicionalmente sectores muy protegidos en los países desarrollados, o bien se incluyen en anexos diferenciados.

Cada país firmante es soberano en política comercial, es decir mantiene sus competencias plenas para establecer aranceles con terceros países a los niveles deseados, en el marco de la legalidad de la OMC. Por ejemplo, Chile e Indonesia han notificado un acuerdo de libre comercio para mercancías en 2020, de forma que se eliminan los aranceles para el comercio de los productos industriales entre ellos (arancel cero). Sin embargo, cada una de las economías puede fijar diferentes aranceles para las importaciones de terceros países (país Z del diagrama 4). Esto es, Chile (país A del diagrama 4) podría tener un arancel del 5% para la importación de un determinado bien (por ejemplo, relojes) de un tercer país frente al 10% que podría tener Indonesia (país B del diagrama 4).

Diagrama 4
Tratado de libre comercio. Movilidad de mercancías



Fuente: Elaboración propia

Este hecho da lugar a un problema que no se puede ignorar: la triangulación del comercio para evadir el pago de aranceles. A un importador indonesio le podrá compensar importar dicho bien desde Chile, debido a su menor arancel, dado que posteriormente la mercancía podría pasar la frontera libre de aranceles con la aplicación del tratado de libre comercio entre Chile e Indo-

nesia (se está considerando que los costes de transporte no sean tan elevados como para eliminar el menor coste por el pago de un menor arancel). Este comportamiento, supone la triangulación del comercio para evitar el pago de un arancel y la incorrecta aplicación del tratado, dado que este establece la libre circulación de productos de los países firmantes, es decir solo entre productos de Chile e Indonesia, pero en ningún caso para productos de terceros países.

Para evitar esta posible triangulación del comercio derivada de que cada economía mantenga su política comercial, es necesario establecer las denominadas reglas de origen. Según la OMC las "normas de origen" son los criterios aplicados para determinar dónde se ha fabricado un producto, en función de un porcentaje mínimo de valor añadido generado en un determinado país.

Es decir, para poder transitar en ausencia de imposiciones en el área firmante del tratado de libre comercio es necesario que los productos hayan sido producidos en un determinado porcentaje (que suele oscilar entre el 40% y el 80%) en los países firmantes del acuerdo. La negociación de las normas de origen en los tratados de libre comercio suele ser uno de los puntos centrales y más conflictivos. En función del nivel de producción nacional que se establezca se pueden dejar dentro o fuera de los beneficios del acuerdo a numerosos productos. Por ejemplo, un país que no disponga de petróleo tendrá que negociar unos niveles de producción nacional en las normas de origen muy bajos para aquellos productos que tengan un porcentaje de plástico (derivado del petróleo) elevado, por ejemplo, los juguetes, dado que el plástico será producido obligatoriamente con petróleo importado. La fijación de uno u otro nivel en las normas de origen pueden dejar fuera de los beneficios de los acuerdos de libre comercio al sector del juguete. Por ello en el marco de la OMC se ha suscrito el Acuerdo sobre Normas de Origen encargado de garantizar la transparencia de las reglas de origen y que estas no tengan efectos restrictivos o distorsionadores del comercio internacional.

La UE sigue la tendencia internacional y cuenta con un amplio abanico de acuerdos de libre comercio. Como posteriormente se verá, los países integrantes de la UE no tienen competencias nacionales para la firma de acuerdos siendo la UE, a través de la Comisión Europea, quien negocia los términos de los acuerdos, que posteriormente deben ser aprobados por el Parlamento y el Consejo, y por los Parlamentos nacionales, para aquellas materias cuya competencia sea nacional, como por ejemplo los temas relativos a la inversión. La Unión Europa ha sido partidaria de suscribir los tratados de libre comercio en el marco de acuerdos más ambiciosos sumando otros temas adicionales como el diálogo político y la cooperación, tal y como se ha señalado previamente. Estos acuerdos se conocen con el nombre de Acuerdos de Asociación Eco-

nómica (EPA o AdA según la región de referencia). Asimismo, en la medida de lo posible la UE también ha buscado firmar acuerdos con esquemas de integración preestablecidos, como en el caso del Mercado Común Centroamericano (firmado en 2010) y más recientemente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2019), tras más de una década de negociaciones. Asimismo, también se están actualizando acuerdos firmados en décadas pasadas y que se deben ajustar a los cambios de contexto, como por ejemplo la reciente firma de la renovación del Acuerdo de Asociación UE-México (ver recuadro 3).

Para saber más

Se pueden consultar las negociaciones de tratados de libre comercio de la Unión Europea en curso y los tratados ya suscritos.

Recuadro 3

La renovación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y México

La UE y México suscribieron un Acuerdo de Asociación en 2000. En el ámbito comercial, la UE suprimió los aranceles a los productos industriales mexicanos en 2003 y México lo hizo en 2007. Posteriormente, se liberalizó plenamente el 62% el comercio agrícola entre la UE y México, manteniéndose una lista de productos sensibles, como animales vivos, lácteos, carne, y cereales. La concertación política y la cooperación se articuló a través del Diálogo Político entre las partes en torno al respeto a los principios democráticos y de la convivencia de la comunidad internacional y a los derechos humanos (cláusula democrática). Entre los compromisos incluidos en el AG destacaron las facilidades comerciales mutuamente concedidas, sobre todo a los productos manufactureros, la progresiva liberalización de los movimientos de capitales y de pagos y la apertura de los mercados de contratación pública. El Acuerdo incluyó, además, disposiciones sobre competencia, propiedad intelectual y otros aspectos relativos al comercio, así como la cooperación administrativa, las relaciones entre comercio e inversiones, el desarrollo industrial y de otros sectores productivos, el turismo, la salud, y la cooperación en ámbitos como la sostenibilidad, de nuevas tecnologías, participación de pequeñas y medias empresas (PYME), educación, cultura y ciencia.

Debido a la identificación de algunas debilidades del Acuerdo, cambios en el escenario internacional, así como en la propia UE y México se planteó la necesidad de revisar dicho acuerdo, ampliando los compromisos relativos a las relaciones económicas y un fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación.

El nuevo Acuerdo incorpora plenamente los avances producidos en la aplicación del

AG y amplía la liberalización comercial al suprimir las restricciones al comercio de productos agrícolas y alimenticios, respetando la política comunitaria de certificación de origen e incorpora un capítulo específico sobre protección de inversiones que incluye como mecanismo de solución de diferencias la formación de un tribunal multilateral de inversiones. Igualmente, se ha acordado la apertura de los mercados públicos mexicanos a nivel federal y la mejora de la participación en el desarrollo del Acuerdo de las pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia laboral y ambiental, así como el reforzamiento de la lucha contra la corrupción.

En este contexto, la conclusión de las negociaciones entre la UE y México se debe considerar una buena noticia, básicamente por dos motivos. En primer lugar, porque profundiza alguno de los elementos previamente recogidos en el Acuerdo global, por ejemplo, liberalizando el comercio al incluir productos alimentarios y bebidas. Adicionalmente es importante citar, la inclusión de la Corte Multilateral de Inversiones, como mecanismo alternativo a los antiguos mecanismos de resolución de conflictos entre empresas y Estados, estableciendo jueces especializados y permanentes y un mayor grado de transparencia. En segundo lugar, porque se incluyen por primera vez temas muy importantes en un acuerdo de libre comercio, como el mutuo compromiso por la lucha contra la corrupción. Además, se presta una atención especial a la creación de mecanismos que permitan un mayor aprovechamiento del Acuerdo por parte de las PYMES, que han sido las menos beneficiadas hasta el momento.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez Díez, A. y García de la Cruz, J.M. (2018): Las relaciones económicas entre la Unión Europea y México en el contexto del Acuerdo Global renovado. Documento 92. Fundación Alternativas

La lógica de los Estados Unidos ha sido sustancialmente diferente a la europea. En 1994 bajo el gobierno de G. W. Bush, Estados Unidos intentó una suerte de gran área de libre comercio continental que fuera desde Groenlandia a la Patagonia denominada Área de Libre Comercio de la Américas (ALCA). En un inicio perseguía crear una zona de libre comercio en todos los países del continente, con la excepción de Cuba. Las negociaciones se mantuvieron hasta 2005 cuando quedó patente la imposibilidad de acometer este gran proyecto debido a la existencia de dos posturas irreconciliables: de un lado EEUU apoyado por países más proclives al libre comercio, y de otro lado, el MERCOSUR y Venezuela quienes insistían en la existencia de asimetrías importantes en la región que no hacían recomendable la creación de una zona de libre comercio, sin mecanismos redistributivos sustanciales para el reparto de costes y beneficios. Con posterioridad Estados Unidos ha firmado tratados

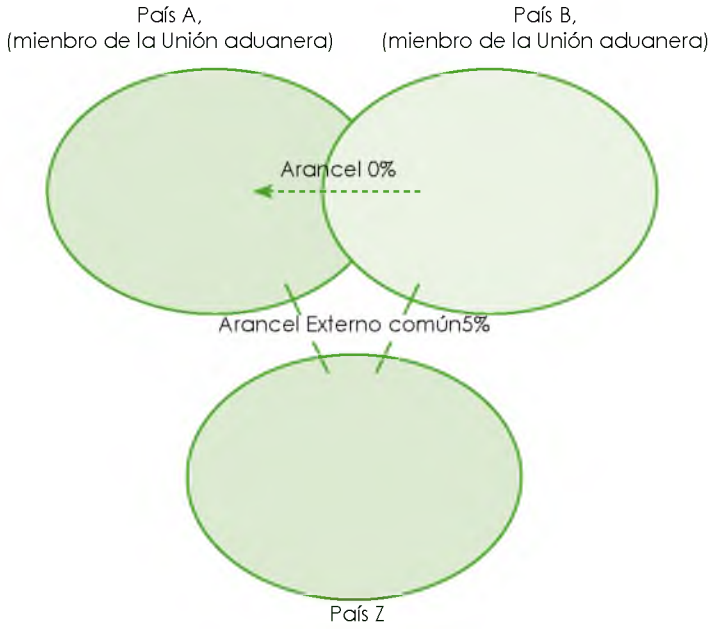
de libre comercio (comúnmente conocidos como TLC) que podríamos definir como tradicionales. En el último periodo de la presidencia de B. Obama, se apostó por impulsar la creación de proyectos mega regionales (básicamente la creación de grandes áreas de libre comercio a ambos lados del Pacífico y del Atlántico. No obstante, la política de "*America first*" del presidente Trump, ha hecho que se repliegue hacia posiciones más proteccionistas.

Si bien el futuro es siempre incierto, muy probablemente la pandemia asociada a COVID 19 desatada en marzo de 2020 tendrá efectos perversos sobre el comercio internacional y sobre la confianza entre los países, con fuertes repercusiones sobre el multilatelalismo.

3.3. Unión aduanera

La Unión aduanera supone un nivel más avanzado en la integración económica. Además de libre circulación de mercancías entre los países firmantes se adopta también un arancel externo común (AEC) (Diagrama 5). Es decir, todos los países firmantes van a tener los mismos niveles arancelarios frente a terceros países. Por ejemplo, la UE estableció el arancel externo común, denominado TARIC, en 1968 y el MERCOSUR en 1994, a través de nomenclatura común.

Diagrama 5
Unión aduanera



Fuente: Elaboración propia

Debido a que ya solo existe un único arancel externo idéntico para todos los países no hay posibilidad de que se produzca una triangulación del comercio, en el sentido ya explicado. Por lo tanto, las uniones aduaneras no requieren de

normas de origen, pero sí de un mecanismo de reparto de los ingresos aduaneros, tal y como se explica a continuación.

Por ejemplo, un producto que entre por el puerto de Marsella (Francia) puede tener como destino final Viena (Austria). Por lo tanto, los aranceles no tendrían por qué ser para el Estado de Francia dado que el producto se consumirá en Austria. Se requiere un mecanismo de reparto o distribución de los aranceles entre el conjunto de países integrantes de la unión aduanera. Dado que no existen controles internos para las mercancías no es posible saber dónde se va a consumir el producto por lo que parece lógico que los ingresos aduaneros vayan para el conjunto de la unión aduanera.

En el caso de la UE los ingresos aduaneros van mayoritariamente (80%) al presupuesto de la Unión, y una parte menor (20%) son recursos para el Estado por donde ingresa el producto, en concepto de gastos de mantenimiento de aduanas. Los aranceles suponen aproximadamente el 14% del presupuesto total de la UE y forman parte de sus "recursos propios tradicionales". En otras uniones aduaneras como el MERCOSUR el reparto de los aranceles ha sido un tema muy conflictivo y los productos que ingresaban en la unión aduanera estaban sometidos a una doble tarifa, pagando tanto en el país por donde ingresaban como en el país de consumo final. Paraguay era el país más perjudicado, dado que es un país sin salida al mar y que tan solo tiene frontera extra regional con Bolivia, el cual tampoco tiene salida al mar. Por ello un porcentaje muy elevado de sus importaciones extra Mercosur ingresan por Brasil y Argentina, estando sometidos a la doble tarifa. Sin embargo, era el propio Paraguay quien tenía pocos incentivos para eliminar la doble tarifa, dado que los ingresos arancelarios eran muy importantes para el erario (García de la Cruz et al, 2010). Finalmente, en 2010 el MERCOSUR aprobó la eliminación de la doble tarifa, que entró en vigor en 2012 y se aplicó en tres fases hasta incluir a todos los productos. Los aranceles son cobrados por el Estado por donde ingresa la mercancía y posteriormente ha de remitírselos al Estado donde se consume el producto (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 10/10).

La unión aduanera supone también el fin de las competencias comerciales nacionales y el nacimiento de una política comercial supranacional, como se ha anticipado. Por ejemplo, España (o cualquier otro país de la UE) no tiene competencias en materia comercial para reducir los aranceles o firmar un acuerdo de libre comercio con un tercer país, sino que lo debe negociar y suscribir la UE y, por lo tanto, se tratará de un Acuerdo entre la UE y ese tercer país. Según el artículo 207 del Tratado de la UE la política comercial es exclusiva de las autoridades comunitarias y, según los mecanismos de decisión vigentes en la actualidad, requieren de la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo (denominado "codecisión").

Las uniones aduaneras no son tan numerosas como los tratados de libre comercio, aunque se han extendido en las dos últimas décadas (tabla 2). Incluso muchas de las creadas con anterioridad han tomado un verdadero dinamismo a partir de 1990, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en América Latina y Unión Monetaria y Económica de África Central (CEMAC), Unión Aduanera de África del Sur (SACU) y la Unión Monetaria y Económica del Oeste de África (UEMOA) en África[12], entre otras.

Tabla 2
Uniones aduaneras notificadas a la OMC

Nombre del ACR	Fecha de la notificación	Fecha de entrada en vigor
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	01-oct-90	25-may-88
Comunidad del África Oriental (EAC)	01-ago-12	01-jul-10
Comunidad Económica Euroasiática (CEE)	21-abr-99	08-oct-97
Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC)	21-jul-99	24-jun-99
Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)		01-ene-03
Mercado Común Centro Americano (MCCA)	24-feb-61	04-jun-61
Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA)	04-may-95	08-dic-94
Mercado Común del Caribe (CARICOM)	19-feb-03	04-jul-02
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	05-dic-06	07-dic-05
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CEDEAO)	06-jul-05	24-jul-93
Tratado de las Comunidades Europeas	10-nov-95	01-ene-58
Unión Aduanera de África del Sur (SACU)	25-jun-07	15-jul-04
Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA)	27-oct-99	01-ene-00

Fuente: OMC

Normalmente, las uniones aduaneras cuentan con instituciones supranacionales las cuales, por ejemplo, son responsables de la definición de la política comercial, pero la gran mayoría de veces asumen competencias más amplias. La Unión Europea tiene un desarrollo institucional muy prolijo, aunque si bien es cierto que es mucho más que una unión aduanera. Las instituciones más importantes son: el Consejo Europeo, que establece las prioridades generales de la UE, el Parlamento Europeo, que representan a la ciudadanía europea, la Comisión Europea, que promueve los intereses de la UE en su conjunto y el Consejo de la Unión Europea para velar por los intereses nacionales.

[12] Las fechas que aparecen en el cuadro se refieren a la reactivación solicitada a la OMC, pero tuvieron sus orígenes en décadas anteriores.

Incluso en zonas donde existe una gran debilidad institucional han proliferado las uniones aduaneras y las instituciones supranacionales. Por ejemplo, la Unión Aduanera de África Austral (SACU), cuyos orígenes datan de hace más de un siglo[13], cuenta con un Consejo de Ministros, formado por los Ministros de Finanzas y Comercio donde se toman las decisiones por consenso, la Comisión de la Unión Aduanera, formada por funcionarios de alto nivel de cada país y encargada de supervisar la aplicación de los acuerdos relacionados con el funcionamiento de la unión aduanera, la Secretaría y Comités técnicos sobre algunos temas concretos (agricultura, transporte, etc.). Por su parte la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO/ECOWAS) tiene una institucionalidad similar a la de la Unión Europea, aunque todavía no está plenamente en funcionamiento, compuesta por la Comisión, el Parlamento, la Corte de Justicia y un Banco de Inversión y Desarrollo. Además, se ha dotado de diversas agencias especializadas en relación con temas sanitarios, monetarios, de desarrollo de la juventud, género, recursos hídricos, etc.

Por lo tanto, aunque las uniones aduaneras tienen como principal objetivo la creación de un espacio libre para el comercio interior y la constitución de una sola política comercial para terceros países, la evidencia muestra que suelen venir acompañadas de la creación de instituciones supranacionales y un arca presupuestaria común, sobre la que en algunas ocasiones se establecen mecanismos redistributivos de los ingresos aduaneros entre los diferentes estados miembro[14].

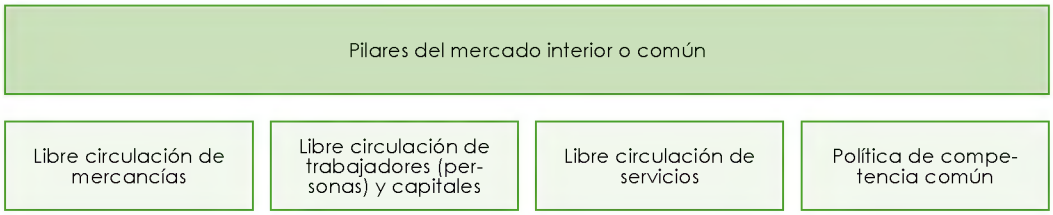
3.4. Mercado común o mercado interior

El mercado común o mercado interior exige la eliminación de las restricciones a la libre circulación de los factores productivos (trabajo y capitales), la armonización de la legislación nacional y el establecimiento de una política de competencia a nivel regional (Diagrama 6). Además, debe incorporar todos los elementos característicos de las uniones aduaneras, es decir, la supresión de los aranceles internos y el establecimiento del arancel externo común (AEC) y de la política comercial.

[13] Caso aparte en términos históricos es el de la SACU (*Southern African Customs Union*), fundada en 1910, e integrada por las actuales Sudáfrica, Botsuana, Lesoto, Namibia y Esuatini (Suazilandia hasta el año 2018), en el contexto de la creación ese mismo año de la Unión Sudafricana, como antecesora de la actual República Sudafricana, tras unirse las colonias británicas de la región austral de África (Colonia del Cabo, Natal, Transvaal y Estado Libre de Orange) bajo un mismo sistema de gobierno. En su origen la SACU era una unión aduanera entre la Unión Sudafricana, los territorios de Basutolandia (actual Lesoto), Suazilandia (actual Eswatini) y Bechuanalandia (actual Botsuana), a la que se incorporó la actual Namibia cuando en 1915 la Unión Sudafricana tomó bajo su mando la administración del África del Sudoeste. Con la independencia de las colonias se formalizó una unión aduanera entre naciones independientes en 1969, a la que se sumaría Namibia en 1990 tras su independencia.

[14] La SACU consta de un singular modo de redistribución de los ingresos aduaneros desde Sudáfrica hacia el resto de sus vecinos de la unión aduanera (los denominados *BLNS member states*) establecido mediante la conocida como SACU *Revenue Sharing Formula*.

Diagrama 6
Pilares del mercado interior (las cuatro libertades)



Fuente: Elaboración propia

La supresión de los aranceles internos no garantiza la libre circulación de mercancías que encuentran muchas otras barreras además de estos. Las barreras no arancelarias suponen un importante obstáculo al libre comercio, entre las que destacan las medidas técnicas o fitosanitarias. También la ausencia de infraestructuras que interconecten el territorio o el desconocimiento de las lenguas son barreras a la libre circulación de las mercancías. La supresión de los distintos impedimentos que se mantienen de facto en el comercio se acometen a través de las denominadas políticas de facilitación del comercio, promovidas por la OMC.

En 1985 J. Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, encargó el conocido como Libro Blanco sobre el Mercado Interior. Este informe, de carácter técnico, puso de manifiesto los pocos resultados alcanzados en la formación de un verdadero mercado común en el seno de la UE. La simple supresión de los aranceles en 1968 no había sido suficiente para articular un único mercado para las mercancías. De hecho, se calculó que el 80% del comercio intracomunitario estaba sometido a algún tipo de barrera. El informe estableció un programa de reformas que había de terminar en 1992 con la creación del mercado interior. De hecho, el informe "El coste de la no Europa" o informe Cecchini elaborado en 1988 puso de manifiesto que la no construcción del mercado interior tendría enormes costes: entre 13.000 y 24.000 millones de euros por la no supresión física de las fronteras, 17.000 millones por la no liberalización de la contratación pública y además proyectaba un crecimiento del 2% en concepto de aprovechamiento de las economías de escala si se completaba el mercado interior.

La clave para poder lograr este reto tan ambicioso fue cambiar la orientación en las medidas que buscaban la eliminación de las barreras no arancelarias, abandonando la armonización de las legislaciones nacionales para cada uno de los aspectos vinculados con la producción y comercialización de las mercancías, estableciendo el denominado "principio de reconocimiento mutuo". Este cambio fue esencial en materia de seguridad y salud pública, de forma que ya no se requería armonizar cada una de las medidas vinculadas a estos

temas, sino que bastaba con reconocer que la legislación del otro país era equivalente a la del propio país. Por ejemplo, hubo un controvertido caso con la comercialización de yogures por la utilización de diferentes bacterias para el proceso de cuajado. La legislación de los países no reconocía como válidas en el proceso de elaboración las bacterias utilizadas por los otros países, lo que suponía de facto una prohibición del comercio por incumplimiento de la normativa sanitaria. Si no se aplicaba el principio de reconocimiento mutuo se exigía establecer una regulación comunitaria, con todo lo que supone en términos administrativos, en torno a las condiciones que ha de cumplir el proceso de elaboración de los yogures, por el contrario, con la aplicación del reconocimiento mutuo bastaba con reconocer que la legislación del resto de los países era equivalente a la nacional. Ello simplificaba el proceso burocrático que constituía una verdadera amenaza al libre comercio.

Como se ha mencionado, el establecimiento de un mercado común requiere de la libre circulación de servicios (Diagrama 6). Si bien ello podría considerarse un elemento más propio de las uniones aduaneras, con demasiada frecuencia la liberalización de los servicios cuenta con numerosos obstáculos y no se suele alcanzar con el mismo éxito que el de mercancías. De hecho, la liberalización del comercio de servicios no estuvo en la agenda del GATT y tuvo que esperar a la creación de la OMC en 1994 para ser incluido. Como es sabido, solo aproximadamente el 20% de los flujos comerciales a nivel internacional son de servicios, frente al 80% de mercancías. La propia naturaleza de los servicios dificulta su comercialización internacional, dado que han de consumirse en el momento que se prestan. Sin embargo, los procesos de desregulación y liberalización en las economías nacionales, por ejemplo, de los sectores financieros, la energía o las telecomunicaciones, unido a las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) están facilitando el comercio internacional de los servicios.

En el caso de la UE, la libre circulación de servicios se ha desarrollado de forma más tardía y con muchos más problemas que la de mercancías, pese a suponer más de 2/3 del VAB. La liberalización de los servicios se ha hecho en función de la naturaleza del propio sector. Por ejemplo, las industrias en red como la telefonía, los servicios financieros o la distribución eléctrica han tenido su propio calendario de liberalización a través de normativas particulares debido a las características propias de dichos sectores. Sin embargo, para los servicios en general[15] se aprobó la denominada Directiva Bolskenstein (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006) que reguló la libre prestación de los servicios.

[15] Esta directiva establece un marco jurídico general para cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica. Cuenta con un conjunto amplio de excepciones como los servicios financieros, los servicios de comunicaciones electrónicas, los servicios de transporte, etc.

La libre circulación de los factores productivos -capital y trabajo- es otro de los requisitos del mercado común (Diagrama 6). La libre circulación de trabajadores requiere no solo de la ausencia de medidas restrictivas para dicha movilidad, como puede ser la desaparición de aduanas, el derecho a tener un empleo en igualdad de condiciones en todos los Estados Miembros, el reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales, etc., sino también la existencia de políticas que favorezcan dicha movilidad, así como el conocimiento de las lenguas de los países implicados.

En el marco europeo, el Tratado de Roma estableció la libre circulación de personas, pero hasta mediados de los años ochenta no hubo casi ningún avance. En 1985 se firmó el denominado Acuerdo Schengen por un número muy reducido de países. Con el Tratado de Ámsterdam (1999) se incorporó al acervo comunitario (Vídeo 1). El Acuerdo de Schengen supone la supresión de controles internos y establecimiento de controles externos, un visado común para todos los ciudadanos de terceros países, medidas comunes en materia de asilo e inmigración legal, el establecimiento de mecanismos de cooperación judicial, etc. No obstante, el espacio Schengen puede suspenderse temporalmente por razones de seguridad interna, ante una amenaza seria, o ante problemas para el control de las fronteras externas de la UE. Algunos momentos en los que ha quedado suspendida la libre circulación de personas, total o parcialmente, ha sido durante la crisis de los refugiados en 2015, tras la declaración de la pandemia de COVID 19 en marzo de 2020 o ante la celebración de eventos puntuales como la Cumbre del G-8 en Italia en 2008, la Cumbre de la OTAN en Portugal en 2010, la Cumbre del Clima en España en 2019, etc.

Vídeo 1
Espacio Schengen: libre circulación de personas en la UE

Fuente: Unión Europea

Pero en la Unión Europea hay otras muchas políticas que han fomentado la libre circulación de personas y, entre todas ellas, se quiere destacar la creación del Espacio Europeo de Educación Superior y el programa de becas Erasmus. Ambas medidas, en el ámbito de la educación, contribuyen al conocimiento de otras lenguas comunitarias y al reconocimiento de los títulos que facilitan la incorporación en el mercado de trabajo de los ciudadanos europeos en otros países comunitarios. Pese a todos los avances registrados, los movimientos de los trabajadores son aún muy escasos y no superaba el 2% de la población activa antes de la crisis, aunque se estima que se haya incrementado desde 2007. Muchos de los trabajadores desempleados en los países más afectados por la recesión están buscando empleos en los países donde la incidencia de la crisis no es tan elevada.

Algunos países de la Unión Europea siempre han mostrado sus reticencias a la profundización de la integración y a la libre circulación, por ejemplo, de personas. El Reino Unidos nunca participó del Espacio Schengen, ni por supuesto de la Zona Euro, además se benefició de algunas excepcionalidades como el denominado "Cheque británico". Su euroescepticismo ha finalizado en el denominado Brexit, hecho efectivo en febrero de 2020 (recuadro 4).

Recuadro 4

El Brexit

El referéndum del Brexit (junio de 2016) desató la salida del Reino Unido de la Unión Europea hecha efectiva en febrero de 2020. El Brexit no fue un evento sino un proceso, y uno que solo puede entenderse adecuadamente con el estudio de los diversos factores que moldeaban el contexto en el que se emitió ese voto. Esos factores, de entre los cuales destaca la creciente desigualdad socio-económica, no solo afectaron al voto británico, sino que también están minando la base del proyecto europeo en otros países de la UE.

Aunque el Reino Unido haya sido tradicionalmente considerado como el "socio reticente" de la Unión Europea, diversos autores sugieren que el contexto británico en el que se vota a favor del Brexit es, en parte, consecuencia de procesos económicos globales y, por tanto, este sentimiento antieuropeo no debe considerarse como un hecho aislado.

Los estudios señalan que una de las causas fundamentales del voto a favor del Brexit radica en la desigualdad regional extrema y creciente que sufre el Reino Unido en materia de salud, empleo, ingresos disponibles y productividad. Esta desigualdad regional, ha contribuido a crear la llamada "geografía del descontento". Este hecho puede observarse claramente en las características socio-

demográficas de los que votaron a favor de la salida del Reino Unido de la UE: la xenofobia y el miedo a la inmigración. En las últimas décadas, en Reino Unido, los discursos políticos en torno a la inmigración han girado en torno a las mayores restricciones para inmigrantes y un control fronterizo más rígido. Otros factores sociodemográficos que caracterizan a los votantes a favor del Brexit, son su edad, su género y su nivel educativo: hombres de edad avanzada (blancos, nacionalistas y conservadores). Finalmente, el voto a favor del Brexit aparece concentrado en las poblaciones con escasas cualificaciones y mayores niveles de pobreza, lo que confirma la "geografía del descontento".

Parece entonces que, aunque con sus peculiaridades, el contexto que subyace el voto a favor del Brexit en Reino Unido se asemeja mucho al de otros países europeos, particularmente en términos de la desigualdad creciente entre los grupos ganadores y perdedores de la globalización.

Algunos estudios acerca del apoyo al Brexit en otros países europeos señalan niveles de polarización similares a los de Reino Unido, con las encuestas apuntando a que la mayoría de la población de países como Francia, Grecia e Italia apoya la salida de los británicos. Los grupos sociales que abogan a favor del Brexit en Europa son también aquellos grupos que han pagado los costos más altos por la globalización (trabajadores con mayor precariedad e inseguridad en sus empleos). Estos grupos, los "dejados atrás", perciben la libre circulación de trabajadores como una amenaza, ya que para ellos representa más inmigrantes con los que competir por los pocos empleos disponibles, en lugar de más oportunidades para buscar empleo a través de las fronteras abiertas de la UE. Por lo tanto, una de las libertades más apreciadas por los partidarios de la Unión Europea, la libertad de movimiento de las personas es percibida como una amenaza y no como una oportunidad por muchos ciudadanos de toda Europa. En estos casos, parece que el liderazgo político de la UE no ha sido capaz de defender exitosamente a las sociedades europeas de los efectos de la globalización y la crisis financiera mundial. La solidaridad europea se ha visto socavada por la reticencia de sus líderes a progresar hacia una Europa más integrada.

La decisión de la mayoría de los votantes británicos a favor del Brexit supone el final de un largo período de integración europea. Hasta ahora, la evolución de la UE siempre ha sido hacia una mayor integración, tanto geoespacial como de mayor poder político respecto a los gobiernos nacionales. Tanto el apoyo al Brexit como el éxito electoral que en Europa están teniendo los partidos antieuropeos son una manifestación de una crisis más profunda, una crisis de la solidaridad entre países miembros y del modelo social. Las crecientes desigualdades socio-económicas derivadas de los efectos de la globalización y de la crisis financiera mundial en 2008 así como la, para algunos cuestionable, actuación de la UE ante dichos

desafíos, están poniendo en tela de juicio el proyecto europeo.
Los estudios aquí citados sugieren que los líderes políticos de la UE están fracasando en transmitir los valores y en hacer partícipes de los beneficios de la UE a los segmentos más vulnerables de la sociedad europea, que debieran haber sido los mayores beneficiarios de la Unión.

Este fracaso, unido a la retórica antiinmigrante de los populistas de derecha, está amenazando los pilares básicos de la UE y sus valores democráticos y de convivencia. ¿Es este entonces el fin del proyecto europeo o será el Brexit una oportunidad de replantear y defender los valores de la Unión Europea? ¿Cómo afrontar los efectos de la creciente desigualdad para retomar un modelo europeo más social, inclusivo y democrático? Sin duda, encontraremos más respuestas y nuevas líneas de reflexión cuando finalice este complicado proceso.

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM número 6. Brexit y desigualdad: Los límites de la solidaridad en la UE, por Olga Biosca Artiñano

En la Unión Europea, la libre circulación de capitales ha sido mucho más sencilla. No hay que obviar que la globalización ha descansado en la libre circulación de los capitales frente al mantenimiento, cuando no recrudecimiento, de las barreras para el factor trabajo. En Europa los primeros pasos hacia la libre circulación de los capitales datan de 1960 con el establecimiento de una tipología de capitales que marcaba cuales podrían liberalizarse y cuales seguirían sometidos a controles. A partir de 1985 se establece como una de las prioridades de la profundización de la integración europea, dado que este era uno de los pilares del mercado interior que habría de alcanzarse en 1993. A través de las Directiva 86/566/CEE y Directiva 88/361/CEE se liberalizaron primero los movimientos a largo plazo y posteriormente a corto plazo. La liberalización plena se alcanzó en 1990, aunque con un periodo mayor para algunos países que partían de situaciones más restrictivas como fue España que se le extendió el periodo hasta 1992, Irlanda (1993) y Grecia y Portugal (1996). El Tratado de Maastricht liberalizó todas las restricciones a los movimientos de capitales y sobre los pagos, tanto entre Estados miembros como con terceros países, y además es de aplicación directa y, por lo tanto, no se requiere realizar la transposición a la legislación nacional de cada uno de los Estados Miembros.

Adicionalmente, el mercado interior requiere una política de competencia común (Diagrama 6) que garantice el correcto funcionamiento del mercado, evitando que las empresas con un gran poder económico puedan alterar las reglas del mercado, defendiendo los derechos de las PYMES y asegurando la eficiencia en la utilización de los recursos. Desde su formación, la UE incluyó la política de competencia común y reconoció un poder sancionador a la Comisión. Con ello se pretende preservar la apertura de los mercados naciona-

les, evitar el abuso de la posición dominante de las grandes empresas, siendo necesaria la aprobación de los procesos de concentración de mercado, y garantizar el principio de igualdad de oportunidades entre los distintos agentes regulando las ayudas públicas, prohibiendo los monopolios y aplicando normas de competencia a las empresas públicas.

Además del caso europeo se puede señalar la experiencia caribeña en la creación de un mercado común. En 1973 se creó el Mercado Común del Caribe (Caribbean Common Market, o CARICOM) a través del Tratado de Chaguaramas (Trinidad), cuyos antecedentes estaban en la Asociación de Libre Comercio del Caribe – CARIFTA- creada en 1965. El objetivo del nuevo esquema de integración era consolidar la zona de libre comercio de la CARIFTA, establecer un arancel exterior común y avanzar hacia la creación de un mercado común. El Tratado compromete a los signatarios a velar por la mejor distribución de los beneficios de la integración entre los países miembros para dar mayores oportunidades a los países de menor desarrollo.

El CARICOM cuenta aún con grandes retos para poder tener un verdadero mercado común, aunque desde comienzos de este siglo se han puesto en marcha numerosas iniciativas en este sentido. Por ejemplo, se ha elaborado una legislación para adoptar medidas de defensa comercial y reglas técnicas, sanitarias y de armonización aduanera, así como normas sobre libre circulación de servicios, propiedad intelectual y políticas de competencia. Sin embargo, hasta el momento solo Trinidad y Tobago la ha incorporado a su legislación nacional. En temas relacionados con el capital destacan las actividades realizadas por el Banco de Desarrollo del Caribe (*Caribbean Development Bank / CDB*) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el desarrollo de mercados de capitales. Adicionalmente, los países del Caribe han creado un denso tejido de organizaciones comunes entre las que destacan el Instituto Meteorológico del Caribe (CMI), la Organización Meteorológica del Caribe (CMO), el Instituto de Investigaciones Agrícolas del Caribe (CARDI), la Organización Caribeña de Administradores de Impuestos (COTA), o el Instituto para la Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI), entre otras.

Entre los casos a destacar en otros continentes a este respecto cabe mencionar la experiencia de algunas iniciativas de integración regional en África. La Comunidad de África Oriental (EAC) es la que ha conseguido un nivel de progreso mayor en sus objetivos de integración en el continente, estableciendo un mercado común en 2010, que supone el libre movimiento de bienes, servicios y amplios avances en materia de movilidad de capitales y trabajo. Asimismo, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CE-

DEAO) forma una unión aduanera casi[16] completa mediante el establecimiento de una tarifa externa común, y es el grupo regional que más lejos ha llegado en materia de libre movilidad de las personas, no precisándose de visado y contando con un pasaporte común para el conjunto de los países miembros[17].

3.5. Unión Económica

La unión económica supone incorporar al mercado interior la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales, industriales, agrícola, etc. La unión económica, máxime cuando se busca completarla con la unión monetaria, exige a los Estados Miembros realizar reformas, transferir competencias y trasponer legislación.

Recuadro 5
La integración centroamericana

En los años cincuenta los países centroamericanos –cinco en un principio porque Panamá se integró en 2013– iniciaron un proceso de integración que se aceleró tras la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960. Este proceso se concibió tanto para la generación de un mercado más amplio como para favorecer la industrialización. Esta perspectiva era particularmente importante para las economías de Centroamérica debido a su pequeño tamaño.

El proceso de integración centroamericano seguía la propuesta de desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por la cual la región debía industrializarse para romper con su condición de periferia dependiente de los países industrializados. Por esta razón, en sus inicios, el proceso se enfocó en crear un mercado interno que permitiera la eficiencia y economías de escala para una nueva planta productiva. En general, los países promovieron las inversiones en infraestructura y en sectores productivos al tiempo que protegieron las industrias nacionales.

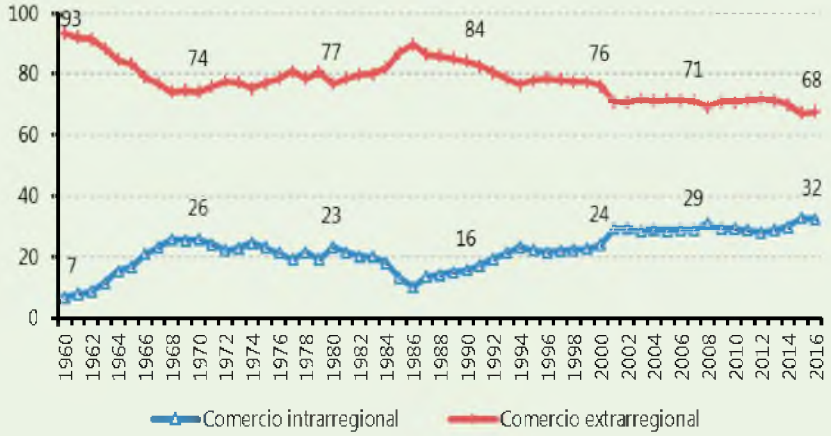
El proceso de integración creo exitosamente una zona de libre comercio que indujo a un importante dinamismo del comercio y de las inversiones intrarregionales. El comercio intrarregional ha crecido constantemente, con excepción de la década de los ochenta cuando la región vivió un periodo económico y político

[16] La única excepción al establecimiento de la tarifa externa común corresponde a Cabo Verde.
[17] Dentro de ECOWAS/CEDEAO y ECCAS/CEEAC están integradas también las organizaciones correspondientes a la zona del franco CFA en ambas regiones, es decir, UEMOA y CEMAC respectivamente.

convulso. Sin embargo, el modelo de industrialización entró en una fase de declive en la década de los años setenta lo que sumado a las crisis políticas que vivió Centroamérica en la década de los años ochenta, condujo a un cambio de modelo de desarrollo hacia un regionalismo abierto.

Centroamérica (6 países): evolución de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales de bienes, 1960-2016 [a]

(En porcentajes del valor total exportado)



Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales

A partir de 1990, cuando la región se pacifica y democratiza, el proceso de integración retoma un segundo impulso y se profundiza, yendo más allá de lo comercial. Con la firma del Protocolo de Guatemala en 1993, "Los Estados Parte se comprometieron a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región…". A través de este Protocolo, el proceso de integración centroamericana concibió acciones en materia de turismo, agricultura, política de competencia, infraestructura física, servicios de transporte, servicios financieros, entre otros. La institucionalidad regional también se redefinió como parte de la ampliación de sus áreas de acción dando lugar a una compleja red de instituciones regionales, con diversos grados de profundidad y capacidad técnica. También se adhirieron al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) tres países más, Belice, la República Dominicana y Panamá (este último se integraría al sistema de integración económica y, por ende, al mercado común centroamericano en 2013) y siete secretarías técnicas, ocho instancias de coordinación y 11 organismos regionales especializados.

Actualmente la integración centroamericana avanza en diversos frentes a diferentes ritmos. Los tres países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) han formado una unión aduanera. Cuatro países tienen un acuerdo de libre movilidad de personas (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras). En áreas como la integración social, la región ha creado un mecanismo regional de compra de medicamentos logrando significativas reducciones de precios. Cuenta con mecanismos de segui-

miento y reacción en caso de desastres naturales, un mercado integrado de energía eléctrica, una coordinación de las políticas de pesca y veda, entre muchas áreas de trabajo. Por otro lado, existen retos pendientes: la región adolece de una coordinación fiscal que permita acordar los estímulos fiscales a la inversión y evitar una competencia hacia abajo. La región aún debe crear un mecanismo de cooperación o un mecanismo regional de competencia, sin la cual, las empresas podrían tener márgenes amplios para ejecutar prácticas anticompetitivas. Si bien la región ha logrado negociar y firmar conjuntamente varios acuerdos comerciales (i.e. con Estados Unidos y la Unión Europea) subsisten prácticas de negociación individuales que dañan el arancel externo común y dificulta la creación de una unión aduanera entre los seis miembros de la integración económica.

Fuente: Martinez Piva, Mario sobre la base de Cordero, M. (2017): Integración Económica Centroamericana: base de datos 2016 (LC/MEX/TS.2017/24), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto y Martínez Piva, J.M. (2019): Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL, editor, Libros de la CEPAL, N° 156, Santiago de Chile, 2019 y Sánchez, A. y Martínez, J.M. (2014): Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Cuando los niveles de partida en materia de crecimiento, desarrollo, dotación de infraestructura, etc. son muy diferentes entre los países, los resultados de las reformas pueden incrementar la desigualdad. En esta línea se han desarrollados interesantes iniciativas supra regionales encaminadas a favorecer la convergencia entre las distintas regiones o países, por ejemplo, los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión en Europa, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y el Fondo de Desarrollo en el CARICOM, como se verá a continuación.

El Tratado de Roma preveía la creación del Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que en 2005 pasa a desdoblarse en dos nuevos fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El FSE financia programas de fomento de las oportunidades de empleo, movilidad geográfica y profesional de los trabajadores comunitarios, así como programas de reconversión en los niveles de cualificación de los trabajadores, por ejemplo, en relación con la utilización de nuevas tecnologías, etc. Otro de sus puntos centrales es la promoción de la inserción en el mercado de trabajo de jóvenes, mujeres y discapacitados. El FEADER se encarga de financiar acciones

encaminadas a garantizar la competitividad de la agricultura y la silvicultura, mejorar el medio ambiente y el paisaje, la calidad de vida en las zonas rurales y la promoción de la diversificación de la economía rural. Asimismo, existe un fondo encargado de otro sector particularmente sensible como es la pesca. El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) acompaña la reestructuración económica de las zonas costeras cuya actividad económica está muy concentrada en la pesca (ver tabla 3).

En la década de los setenta con la incorporación de Irlanda y ante las evidencias de los menores niveles de desarrollo del sur de Italia se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este fondo busca el reequilibrio económico de las diversas regiones. El FEDER tiene por objeto "*promover la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones*". Para ello financia principalmente proyectos destinados a elevar el nivel de desarrollo de las regiones más desfavorecidas, particularmente en materia de infraestructuras vinculadas a la investigación y la innovación, a las telecomunicaciones, al medio ambiente, a la energía y el transporte e inversiones de PYMES (ver tabla 3).

En 1993 y a iniciativa de España se fundó el Fondo de Cohesión, cuyos recursos van destinados a los países, no regiones como en los casos anteriores, con una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Sus recursos se destinan a políticas de infraestructuras, energías renovables y de medio ambiente. En su origen los países beneficiarios fueron Irlanda, España, Portugal y Grecia. Durante el periodo 2014-2020, el Fondo de Cohesión apoya a Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

En el periodo 2014-2020, se han destinado 642 mil millones de euros a la política regional de los cuales 460 mil millones han sido aportados por la UE y 182 por los estados nacionales, como "cofinanciación", en las siguientes áreas (ordenadas de mayor a menor importancia): Competitividad de las pymes, protección del medio ambiente, infraestructuras de red en transporte y energía, investigación e innovación, inclusión social, economía baja en carbono, empleo sostenible y de calidad, formación, adaptación al cambio climático y prevención de riesgos, tecnologías de información y comunicación, asistencia técnica, administración pública eficiente y territorios ultraperiféricos y escasamente poblados. Los recursos se han canalizado a través de los fondos estructurales tal y como se observa en el gráfico 1.

Tabla 3
Fondos estructurales de la Unión Europea

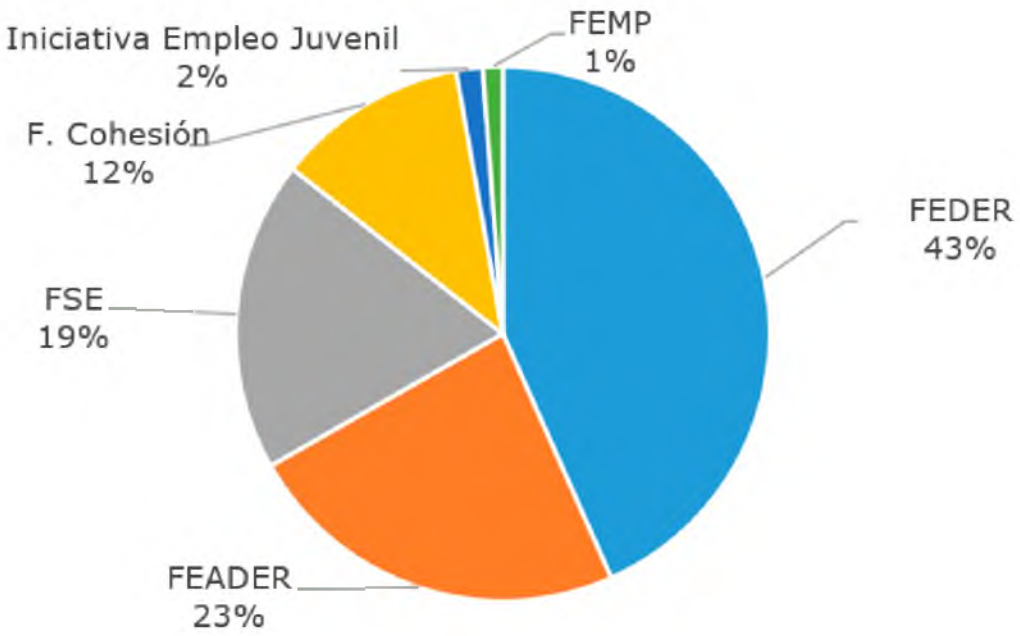
Fondo	Objetivo	Áreas prioritarias
FEDER	Fortalecer la cohesión socioeconómica dentro de la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones.	• Innovación e investigación, • Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), • Transición a una economía de bajas emisiones de carbono.
FSE	Creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas	• Apoyo a capacidad de adaptación a los cambios • Mejora del acceso al empleo, apoyando a los estudiantes en su transición al mundo laboral y formación de personas menos cualificadas
Fondo de Cohesión	Destinado a los Estados miembros cuya RNB (renta nacional bruta) per cápita es inferior al 90 % de la renta media de la UE. Su objetivo es reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible	• Redes transeuropeas de transporte • Medio ambiente: también dará impulso a los proyectos relacionados con la energía o el transporte
FEADER	Contribuye al desarrollo rural	• Transferencia de conocimientos y la innovación en el mundo rural • Apoyo a la competitividad de todo tipo de agricultura • Promover la organización de la cadena alimentaria • Apoyo a la transición a una economía baja en carbono • Preservar los ecosistemas • Promover la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.
FEMP	Apoyo al sector pesquero y su reconversión	• Transición a la pesca sostenible • Diversificación económica de las comunidades costeras en la diversificación de sus economías. • Creación de nuevos empleos y de calidad • Apoya a la acuicultura sostenible

Fuente: Elaboración propia a partir de la Unión Europea

También el MERCOSUR ha creado instrumentos orientados a la disminución de las diferencias regionales. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se creó en 2005 con la finalidad de reducir las asimetrías existentes entre las diferentes regiones del MERCOSUR. El FOCEM financia proyectos que favorezcan el crecimiento de las regiones menos desarrolladas del MERCOSUR con el propósito de contribuir a la reducción de las diferencias estructurales existentes entre los países del MERCOSUR. Financia proyectos para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad (29% en el periodo

2005-2015), promover la cohesión social (16%), en particular, de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional (12%) y la financiación de infraestructuras transregionales (43%).

Gráfico 1
Reparto de los Fondos Estructurales 2014-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea.

El FOCEM cuenta con una financiación anual de 100 millones de dólares que son aportados por los Estados Miembros en función de su tamaño económico y destinados en mayor medida a los países con menores problemas estructurales. Paraguay es el destinatario del 44% de los recursos y Uruguay del 29%, frente a porcentajes muy inferiores de Venezuela, Brasil y Argentina, con un 9% cada uno de ellos. De esta forma, el FOCEM tiene un componente redistributivo entre las economías nacionales de los países del MERCOSUR. Adicionalmente se ha creado el Instituto Social del MERCOSUR, como organismo técnico de apoyo para la implementación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) y de las acciones sociales promovidas por los Estados parte así como la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) cuyo objetivo es promover, consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque.

Mucho más modesta es la actividad del Fondo de Desarrollo del CARICOM, creado en 2008 que se orienta a las economías más atrasadas de la región, como Belice o Guyana. Busca favorecer una participación de estos países en el mercado único. El Fondo facilita recursos y asistencia técnica a países y sec-

tores con especiales dificultades. Nació con una dotación de 79,9 millones de dólares, según fuentes oficiales.

3.6. Unión monetaria

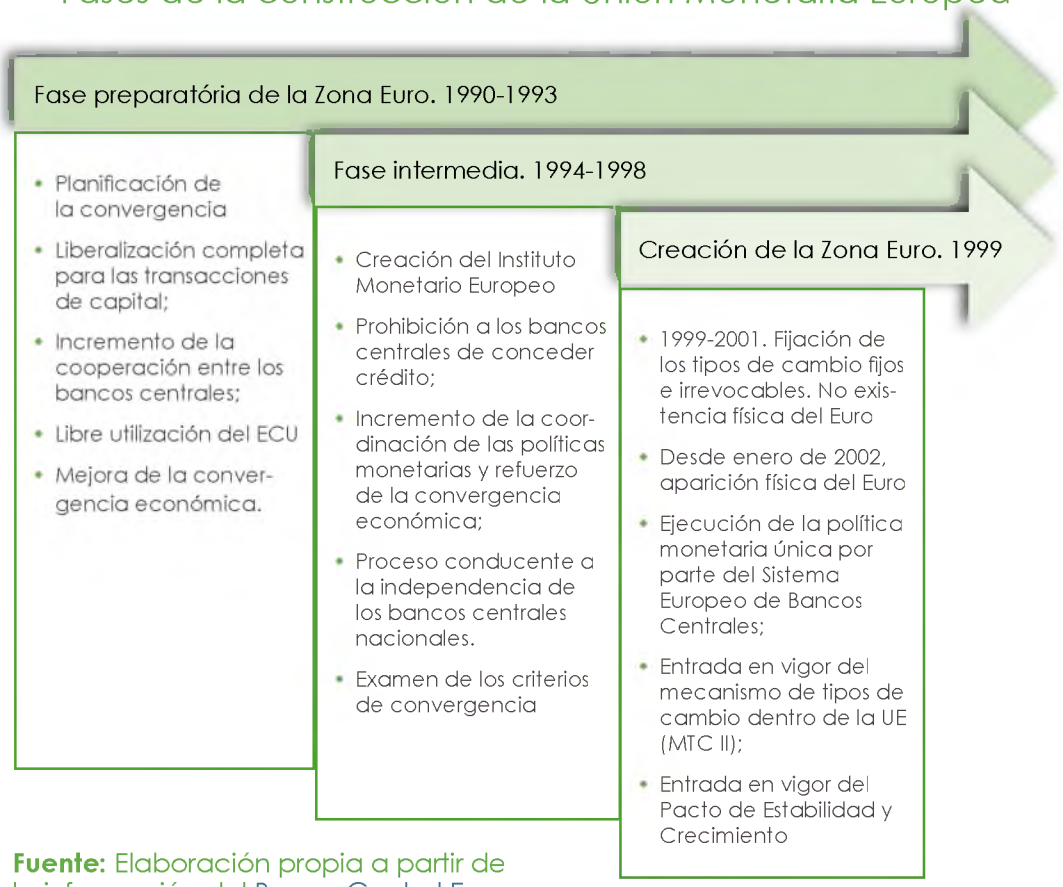
La unión monetaria suma a la unión económica la existencia de una sola autoridad monetaria –Banco Central- que ejecute una sola política monetaria. La teoría económica se refiere a las Zonas Monetarias Óptimas (ZMO) como aquellas áreas que al compartir una moneda alcanzarían la máxima eficiencia económica (Mundell, 1961). Una ZMO requiere de una serie de requisitos: 1) libre circulación de los factores productivos, trabajo y capital, 2) un sistema impositivo común, que permita la redistribución de recursos hacia las regiones más desfavorecidas y que puedan verse afectadas negativamente por la libre circulación de los factores productivos, 3) los países deben tener ciclos económicos similares para que la política monetaria de la autoridad monetaria no incurra en contracciones. La posibilidad de tener un área monetaria óptima que funcione correctamente será mayor a medida que las regiones tengan una misma estructura económica o puedan converger rápidamente.

La existencia de una sola moneda supone una serie de ventajas como la existencia de menores costes de transacción, la reducción de la incertidumbre en las operaciones comerciales y de inversión, entre otras. No obstante, trae consigo una serie de inconvenientes como la pérdida de soberanía en política monetaria y política cambiaria.

La creación de una moneda común en Europa data de comienzos de los setenta con la publicación del denominado Informe Werner (1970) donde se recogió el camino para establecer una unión monetaria en la entonces Comunidad Económica Europea, que habría de alcanzarse en 1980. Para ello se establecieron unas bandas de fluctuación entre las monedas europeas y de estas con el dólar, que se denominó Serpiente Monetaria dentro del túnel. Posteriormente se suspendió el anclaje al dólar, dando lugar a la Serpiente Monetaria fuera del túnel. Las dificultades económicas de la década de los setenta hicieron imposible alcanzar el objetivo marcado.

En 1979 se creó el Sistema Monetario Europeo y una unidad de cuenta: European Currency Unit –ECU- que perseguía la estabilidad de los tipos de cambio a la par que la convergencia interna de precios. Habría que esperar a la segunda mitad de los años ochenta, para que J. Delors impulsara de nuevo la construcción de una moneda común, a partir de un proceso complejo dividido en tres fases, tal y como se muestra en el diagrama 7.

Diagrama 7
Fases de la construcción de la Unión Monetaria Europea



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Banco Central Europeo

En el periodo 1990-1993 se completó la libre circulación de capitales, se incrementó la cooperación entre los bancos centrales y se generalizó la utilización ECU como unidad de cuenta. Entre 1994 y 1998 funcionó el Instituto Monetario Europea (IME), como antecesor del Banco Central Europeo (BCE), se prohibió la concesión de préstamos al sector público por parte de los bancos centrales, se reforzó la convergencia macroeconómica y se realizaron todas las labores preparatorias para garantizar la independencia de los bancos centrales. Finalmente, el 1 de enero de 1999 comenzó la última fase de construcción de la zona monetaria con la fijación de los tipos de cambios fijos e irrevocables, la introducción del euro y la entrada en vigor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el mecanismo de tipos de cambio europeos (MTC II) que liga el euro y las monedas de los países de la UE no pertenecientes a la unión monetaria (Vídeo 2).

Tras extensos debates sobre las condiciones para la incorporación de los países a la zona monetaria se acordó que debían cumplir con una serie de –Criterios de convergencia del Tratado de Maastricht- (ver tabla 4). En mayo de 1998, el

ECOFIN[18] examinó el desempeño económico de los países y el cumplimiento de dichos criterios fijando los tipos de cambios fijos e irrevocables[19]. Tan sólo Grecia quedó fuera de la Zona Euro. El Reino Unido y Dinamarca no participan del euro por voluntad propia. Grecia se sumaría en 2001 a la Zona Euro, y posteriormente Eslovenia (2007), Chipre y Malta (2008), Eslovaquia (2009), Estonia (2011), Letonia (2014) y Lituania (2015).

Vídeo 2

Historia de la Unión Monetaria en la Unión Europea

Fuente: Unión Europea

Tabla 4

Criterios de Convergencia nominal del Tratado de Maastricht

	METODOLOGÍA	NIVEL MÁXIMO PERMITIDO
Inflación	1,5 puntos mas de la media de los tres países con menor inflación	2,7%
Tipo de interés	2 puntos mas de la media de los tres países con menor tipo de interés (Tipos de interés a 10 anos de los bonos del Estado)	7,8%
Déficit público		3% del PIB
Deuda pública	Menor del 60% del PIB	Tendencia decreciente
Estabilidad cambiaria	Fluctuación del tipo de cambio dentro del +/- 2,25% del SME en los dos años anteriores al examen	Fluctuación del tipo de cambio dentro del +/- 15% del SME entre marzo de 1996 y febrero de 1998
Legislación nacional sobre independencia del banco central	Informe del IME y de la Comisión. Ratificación del ECOFIN.	Compatibilidad con el Tratado (artículo 107 y 108) y los Estatutos del SBCE

Fuente: Sesión núm. 2088 del Consejo de la Unión Europea reunido en su formación de Jefes de Estado o de gobierno, Bruselas. 2 y 3 de mayo de 1998.

[18] Formación del Consejo con los ministros de economía y hacienda.
[19] Se pueden consultar en http://www.ecb.int/euro/intro/html/index.es.html

La unión monetaria entró en vigor en 1999, pese a que no hubo un uso físico de las monedas y los billetes hasta enero de 2002. Una vez que los países adquieren el euro como moneda es necesario que sigan manteniendo una disciplina fiscal. Para ello se aprobó en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como procedimiento de supervisión macroeconómica de los Estados de la Unión monetaria. Los países han de presentar el Plan de Estabilidad a las autoridades europeas incluyendo los objetivos a medio plazo de déficit y deuda, las perspectivas de crecimiento, empleo, inflación, etc (cuadro macroeconómico) y las políticas económicas para alcanzar los objetivos. Paralelamente se diseñó un mecanismo de sanción para los incumplidores.

Desde entonces y hasta la crisis de la Zona Euro en 2010, la Unión Monetaria funcionó en un marco de estabilidad, pese a que muchas eran las voces que alertaban sobre la debilidad que suponía la carencia de una verdadera política fiscal y las asimetrías existentes entre los países integrantes de la Zona Euro. La crisis iniciada en Grecia se extendió rápidamente a toda la Unión Monetaria, que está suponiendo que haya que reinventar los principios en los que se apoya y su forma de funcionamiento (Borrell y Missé, 2012).

En 2010 la deuda de Grecia se aproximó al 120% y el déficit al 13%, situándose al borde del abismo financiero[20]. Se extendieron las dudas sobre los posibles contagios a otras economías y el impacto a los acreedores, principalmente bancos alemanes y franceses. Para intentar salvar a Grecia de un *default* se diseñó un primer rescate financiero por parte del Banco Central Europeo, la Comisión y el Fondo Monetario Internacional, que ha tenido tres planes de rescate: 2010-2012 (52,9 mil millones de euros), 2012-2015 (141,8 mil millones) y 2015-2019 (61,9 mil millones).

No obstante, existe una importante traba jurídica derivada de las deficiencias de la propia creación de la unión monetaria. El Tratado de la Unión establece la denominada cláusula de "*No bail-out*" por la que se prohíbe expresamente el rescate financiero de los países por parte de las autoridades europeas, y, entre ellas, el Banco Central Europeo. Aunque existen excepciones[21]. Los países han realizado aportaciones a un fondo creado para asistir financieramente a los países con problemas, como se verá a continuación. Desde entonces otros

[20] Grecia supone el 2,2% del PIB de la Zona Euro, por lo que muchos autores se preguntan cómo es posible que una economía tan pequeña tenga al proyecto europeo de unión monetaria en una crisis de una magnitud tan grande (Borrel y y Missé, 2011).

[21] El artículo 122-2 establece como excepción a que "*cuando un Estado miembro se encuentra en dificultades o en seria amenaza de graves dificultades, a causa de catástrofes naturales o de acontecimientos excepcionales que escapen a su control, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede conceder, bajo ciertas condiciones, asistencia financiera de la Unión al Estado miembro concernido…*"

países de la Unión Europea han sido rescatados: España (41,3 mil millones de euros), Portugal (26 mil millones de euros), Irlanda (17,7 mil millones de euros) y Chipre (6,3 mil millones de euros).

La crisis del euro no fue solo un tema financiero sino también político. En septiembre de 2012 se creó Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE) dando sucesión al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, previa modificación el Tratado de Lisboa, que intentaron dar respuesta a las necesidades de financiación de los países que habían sido y fueran a ser rescatados. El MEDE, con sede en Luxemburgo, tiene el mandato de "*movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros.*". El MEDE a diferencia de su antecesor puede comprar deuda directamente a los Estados además de conceder préstamos y su intervención va destinada a preservar la estabilidad de la Zona Euro y no a resolver problemas de un solo país. Cada actuación ha de ser aprobada por unanimidad. En la actualidad el debate se centra en el uso del MEDE para enfrentar la necesaria "reconstrucción" de los países tras los perversos efectos de la pandemia del COVID 19 sobre las economías europeas.

La creación del Euro no es la única experiencia a nivel mundial de la creación de una unión monetaria. En África también se pueden encontrar otras experiencias, normalmente vinculadas al pasado colonial: como el Área Monetaria Común (CMA por sus siglas en inglés) en el cono sur africano, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC).

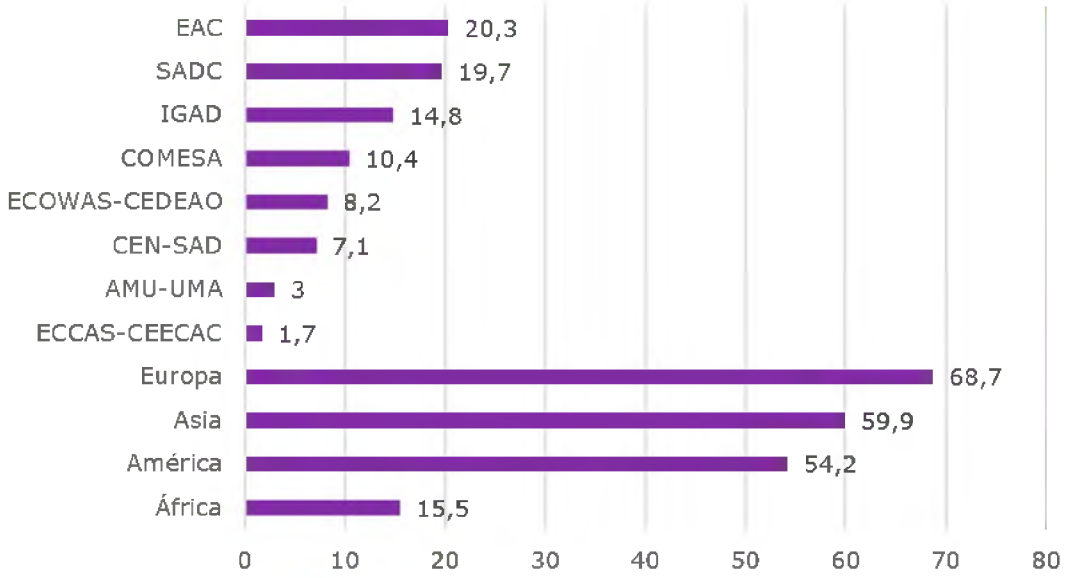
Los miembros de la SACU, con la excepción de Botsuana, comparten un *Common Monetary Area*, donde el rand sudafricano funciona como moneda de curso legal, pese a que cada uno de los otros países emita también su propia moneda nacional directamente convertible en rands. En cuanto a las excolonias francófonas, con motivo de la ratificación de la firma de los compromisos de Bretton Woods en 1945, Francia estableció el franco CFA para sus colonias africanas. Así, en 1993 se produjo una división del area en dos regiones (occidental y central del continente) como consecuencia de discrepancias regionales. En la actualidad constituyen dos zonas monetarias con dos bancos centrales diferentes[22] y sin que exista relación entre ellas, pese a que la deno-

[22] El Banco Central de los Estados de África del Oeste, con sede en Dakar (Senegal) y el Banco de los Estados de África Central, con sede Yaundé (Camerún).

minación de la moneda[23] y el tipo de cambio es el mismo. Estas zonas monetarias tenían un acuerdo que vinculaba su moneda al franco francés, y desde 1999 al Euro[24]. Tienen un tipo de cambio fijo con el euro (655,957 CFAs /€), plena convertibilidad de la moneda en euros garantizada por el BCE, y un Fondo común de reservas de moneda extranjera en el que participan todos los países de la unión monetaria, de las cuales al menos el 65% de las posiciones en reservas están depositadas en el BCE. Como contrapartida a la convertibilidad, el BCE puede participar en la definición de su política monetaria (UNCTAD, 2014).

Las uniones monetarias en África buscan mejorar el comercio y las inversiones intra regionales. En particular, el comercio intra africano es de los más bajos del mundo en la comparativa con otros continentes, si bien hay grandes diferencias también entre unos grupos regionales y otros dentro África, tal y como se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2
Exportaciones intra regionales/continentales (% del total), 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTADstat

Otra iniciativa de relevancia ha sido la creación de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (Eastern Caribbean Currency Union), en 1983, por países caribe-

[23] La denominación según su acrónimo es la misma, aunque responde a dos nombres diferentes: Franco de la Comunidad Financiera de África para la UEMOA, y Franco de la Cooperación Financiera en África Central para la CEMAC.
[24] La sustitución del franco francés por el euro fue contemplada en el artículo 234 del Tratado de Maastricht (1993), en el que se hace la previsión de que "los derechos y obligaciones que resulten de convenios concluidos anteriormente no se verán afectados por las disposiciones del presente Tratado".

ños: Antigua, Bermuda, Dominica, Granada, San Vicente y Granadinas, y los territorios británicos de Anguilla y Monserrat. Consta de un Banco Central que es responsable de la política monetaria común y de la moneda común, el dólar del Caribe Oriental. Además, trata de establecer normas comunes sobre el mercado financiero y bancario caribeño.

3.7. Unión completa o plena

Un paso más en la integración supone establecer una sola política de defensa y una sola política exterior. Si bien no existen casos muy desarrollados a nivel internacional, la UE ha dado un paso importante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que ha dado lugar a la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Servicio Europeo de Acción Exterior, integrado por personal civil y militar. Sin embargo, las decisiones más importantes se siguen tomando por unanimidad lo que supone que en muchos casos no haya decisiones comunes. Un ejemplo de ello fueron las diferentes posturas que los Estados Miembros han tenido respecto al conflicto en Libia (2011).

En materia de política exterior la UE tiene una política de desarrollo y cooperación ejecutada a través de EuropeAid, la política europea de vecindad, un posicionamiento común frente al respeto de los derechos humanos o una política de ayuda humanitaria de la que se encarga ECHO. En materia de defensa la UE tiene una estrategia europea de defensa. No obstante, no existe un ejército común sino la disposición de los ejércitos nacionales para el logro de objetivos comunes. La UE lleva a cabo operaciones de paz —civiles y militares— conjuntas, por ejemplo en Somalia, Irak, Libia, Kosovo, Georgia, etc.. A fecha de abril de 2020, se están desarrollando 17 misiones y se han completado otras 19.

6. Conclusiones

Como se ha visto, históricamente a nivel internacional las aspiraciones de integración han sido poco ambiciosas, dado que la gran mayoría de ellas se han reducido al establecimiento de tratados de libre comercio. No obstante, desde la década de los noventa han proliferado experiencias integradoras más profundas, en las que se incluye la armonización de políticas y el establecimiento de legislaciones comunes, si bien en algunos casos son sucesoras de experiencias integradoras iniciadas en las décadas de los 50 y 60. Además, en las últimas décadas, los países en desarrollo se han sumado a la integración regional con la creación o revitalización de muchos acuerdos de integración previos.

La integración regional puede ir desde la firma de tratados de libre comercio encaminados a incrementar el comercio entre los países firmantes, que se han ido sofisticando en los últimos años incorporando nuevos temas como las inversiones, las compras públicas, etc., hasta avanzadas experiencias con políticas comunes, que en algunos casos incluyen también la política monetaria.

Los esquemas de integración son ya un referente esencial, no solo para las prácticas comerciales, sino también para las estrategias de las empresas transnacionales, que en muchos casos deciden su localización en un determinado país para aprovechar los mercados regionales, para poder acceder a fuentes de financiación supranacionales, o para aprovechar regulaciones homogéneas en diversos países. Asimismo, están apareciendo movimientos sociales con reivindicaciones económicas que se enmarcan en esquemas de integración, etc.

Video 3
Crisis globales, soluciones regionales

Fuente: Transnational Institute

Finalmente es importante mencionar que los espacios regionales comienzan a jugar un papel importante en los debates sobre problemas de ámbito internacional como pueden ser la lucha contra el cambio climático, el aprovisionamiento energético y la definición de estrategias de seguridad energética, la definición de políticas de lucha contra la pobreza o incluso el acceso a la tecnología como un bien que favorezca la equidad (video 3). No se puede obviar que muchos de los obstáculos que los esquemas de integración encuentran en su desarrollo pasan por los temores que los Estados tienen a la pérdida de la soberanía en materia de política económica.

En este sentido, la UE ha sido un referente mundial. La crisis en la que se encuentra sumida desde hace más de una década no solo es un grave riesgo para su propia supervivencia, sino también para mantener un modelo de bienestar y solidaridad mundial. Desde las dificultades para gestionar de manera supra-

nacional la crisis económica y fiscal de 2009, el impacto económico, político social que ha supuesto el Brexit y la aparente falta de acuerdo para abordar la Europa post pandemia COVID 19 de forma supranacional, está debilitando una de las experiencias de integración regional más importantes del mundo. No obstante, hay muchas otras iniciativas relevantes de este tipo, tanto en América Latina, como en África y en Asia, tal y como se ha visto a lo largo de este capítulo.

Bibliografía complementaria para el estudio

Sanchez Díez, A. y Pérez Ortiz, L. (2020): *Integración y desarrollo: Miradas desde América Latina y Europa*. Ediciones UAM

Unión Europea (2019): Doce lecciones sobre Europa. Comisión europea.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. Los tratados de libre comercio precisan de

a. El establecimiento de reglas de origen
b. El reparto de los ingresos aduaneros
c. El establecimiento de una política de competencia común
d. Todas las respuestas anteriores son ciertas

2. Las reglas de origen son necesarias

a. Para compensar a los estados menos desarrollados de los esquemas de integración
b. Para realizar las estadísticas de comercio intra regional
c. Evitar la triangulación del comercio
d. Ninguna de las anteriores

3. La creación de comercio supone que, en el marco de una experiencia de integración,

a. Se sustituye el comercio con un tercer país por el comercio con un país socio del esquema de integración
b. Se sustituye producción nacional por producción de un país socio
c. La respuesta a y b son verdaderas
d. Ninguna de las respuestas es cierta

4. Las políticas de "integración negativa" son aquellas que

a. Perjudican a los países más desarrollados a favor de los menos desarrollados
b. Incrementan la desigualdad entre los ricos y los pobres
c. Se basan en la eliminación de obstáculos y barreras a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos
d. Ninguna de la anteriores

5. El arancel externo común es aquel que

a. Se establece por todos los países firmantes de un tratado de libre comercio
b. Se aplica para el comercio entre los países integrantes de una unión aduanera
c. Tiene que ser notificado a la OMC, dado que sino supone la violación de la cláusula de la nación más favorecida
d. Ninguna de las anteriores

Preguntas de verdadero y falso

1. En la unión económica no hay libre circulación de personas.
2. La Unión Europea tiene un claro origen económico, aunque en las últimas décadas se han profundizado los acuerdos en materia política.
3. Según la normativa de las reglas de origen un producto solo podrá estar libre de aranceles entre los países firmantes de un tratado de libre comercio si el 100% del valor añadido se ha generado en uno de los países firmantes.
4. Existen diversas experiencias de integración monetaria Europa y en África.
5. La libre circulación de personas y capitales es característica del mercado interior o común.

Bibliografía

Bhagwati, J. (2008). Termites in the trading system: How preferential agreements undermine free trade. Oxford University Press.

Bidaurratzaga, E. y Marín, A. (2006). Integración regional africana y nuevas relaciones con la Unión Europea como instrumentos de desarrollo, en VVAA, África en el horizonte: introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana, Ed. Libros de la Catarata.

Bidaurratzaga, E., & Zabalo, P. (2012). Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: La nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación. *Estudios de economía aplicada*, *30*(3), 837-860.

Borrell, J, y Missé, A. (2012). *La crisis del euro. De Atenas a Madrid*. Ediciones Turpial.

CEPAL (1994). *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cordero, M. (2017), Integración Económica Centroamericana: base de datos 2016 (LC/MEX/TS.2017/24), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Da Silva, J. (2020). MERCOSUR: viejo y nuevos desafíos en Sanchez Díez, A. y Pérez Ortiz, L. (2020): Integración y desarrollo: Miradas desde América Latina y Europa. Ediciones UAM

El-Agraa, A. (1989). *The theory and measurement of International economic integration*, The Macmillan Press, Londres.

García de la Cruz, J.M. (1996). Integración económica y análisis estructural en Martín Urbano, P. y Salas Paéz, C. *Cuestiones de integración y desarrollo*. UAM Ediciones. Madrid.

García de la Cruz, J.M., Lucena, J., Sánchez Díez, A., Gayo, D. (2010). *La integración productiva en MERCOSUR: orientaciones para la Unión Europea.* Serie Avances de Investigación núm 41. Fundación Carolina, CEALCI, Madrid.

Marín, A. (2013). Integración regional en África y relaciones con la Unión Europea. En: Santamaría, A. y García, J (coords.), *Regreso al futuro: Cultura y desarrollo en África* (pp. 229-247). Los libros de la Catarata, Madrid.

Martínez Piva, J.M. (2019), Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL, editor, Libros de la CEPAL, N° 156, Santiago de Chile, 2019.

Robson, P. (1988). The economics of international integration, George Allen and Unwin, Londres.

Sánchez Díez, A. y Martínez, J.M. (2014), Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Sánchez Díez, A. y Pérez Ortiz, L. (2020): Integración y desarrollo: miradas desde América Latina y Europa (1997-2017. Ediciones UAM.

Schiff, M. y Winters, A. (2004). *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá.

UNCTAD (2014): Uniones monetarias y comercio regional en África. UNCTAD, Naciones Unidas.

Viner, J. (1950). The customs union issue, New York, Carnegie Endowment for International Peace.

LA FINANCIACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Eduardo Bidaurratzaga Aurre. Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
Olga Biosca Artiñano. Universidad de Glasgow Caledonian
Ángeles Sánchez Díez. Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

La noción de desarrollo económico se refiere, en general, a un proceso complejo de creación de renta, riqueza y nuevas competencias que se inicia como consecuencia de las actuaciones de diferentes actores públicos y privados y que implica un salto cuantitativo y/o cualitativo en el nivel de bienestar económico y social de los habitantes de un país o región[1]. Así, el desarrollo económico requiere de recursos y de capacidades, ya sea tangibles –como, por ejemplo, los recursos naturales y los recursos financieros– o intangibles –como, entre otros, la capacidad tecnológica o institucional–, que serán invertidos con el fin de aumentar las oportunidades futuras y mejorar las condiciones de vida de la población de un país. Entre los activos tangibles necesarios para ello figuran los recursos financieros, bien sean internos o externos a esa economía. La disponibilidad de financiación es fundamental para estimular la inversión o para la oferta de servicios básicos y la creación de capacidades, entre otros aspectos, que se convierten en cruciales para la puesta en marcha de un proceso de generación de condiciones de desarrollo y bienestar en un sentido amplio.

Téngase en cuenta que, si bien el concepto de desarrollo y el de desarrollo económico más en particular, han bebido históricamente de la lógica simple de la vinculación de éste con la generación de renta, el incremento del PIB

[1] Para abordar el estudio de los procesos de desarrollo se puede consultar el capítulo El desarrollo en la economía mundial de este libro.

y el crecimiento económico, en las últimas décadas es común entender que este es un concepto en evolución. Por lo tanto, en la actualidad debe ser analizado desde una perspectiva significativamente más amplia y multidimensional. Esto ha llevado a acuñar conceptos como desarrollo humano, desarrollo sostenible, o la combinación de los dos (desarrollo humano y sostenible), ampliando los enfoques previos a la lógica de la satisfacción de necesidades primarias, al papel central de sectores como el sanitario y el educativo, a la creación de capacidades, a la equidad de género y a la preocupación por la sostenibilidad medioambiental en las dinámicas generadoras de mayores niveles de bienestar.

Así, cuando hablamos de financiación del desarrollo, nos estamos refiriendo a una amplia serie de recursos que de diferentes formas pueden contribuir al desarrollo entendido éste en un sentido amplio. Ésta sería también la lógica aplicada a nivel internacional en las últimas décadas para definir el desarrollo como objetivo último de las políticas nacionales y exteriores, en primer lugar, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, más recientemente, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tratados en este libro.

Los recursos financieros utilizados para contribuir positivamente al desarrollo pueden ser tanto de carácter interno (ahorro, inversión, recursos fiscales...) como externo (inversiones extranjeras, créditos internacionales, ingresos del comercio internacional, remesas de emigrantes, ayuda externa...). No cabe duda de que los recursos internos, tanto públicos como privados, son básicos en términos cuantitativos y cualitativos a la hora de generar dinámicas que por diferentes vías favorezcan la creación de condiciones de desarrollo (Alonso et al, 2019). No obstante, en este capítulo nos centraremos en los recursos financieros internacionales, y en los públicos mayormente, dentro de lo que históricamente se ha entendido como ayuda al desarrollo o cooperación al desarrollo, conceptos con frecuencia utilizados como sinónimos, si bien tienen significados diferentes y en evolución, como explicaremos más adelante.

Así, es importante señalar que, pese a que bajo el epígrafe financiación del desarrollo con frecuencia se interpreta que se hace referencia a los recursos públicos que los gobiernos u organismos multilaterales transfieren a nivel internacional sobre los países en desarrollo, es decir, la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), teóricamente dicho concepto abarcaría, tanto recursos públicos como privados, ya sean préstamos/créditos, inversiones extranjeras, o AOD, en tanto en cuanto generan fondos susceptibles de financiar directa o indirectamente diversos aspectos dentro de la complejidad y multidimensionalidad característica de los procesos de desarrollo.

Centrándonos en el ámbito de la cooperación al desarrollo, debe señalarse que durante los últimos 70 años ésta, al igual que el contexto en el que se ha implementado, ha cambiado de forma sustancial, incrementando el número y tipo de actores, y aumentando a su vez, tanto la cantidad de fuentes de financiación como su diversidad y la de sus instrumentos. Sin duda alguna, el mundo actual es muy distinto que aquel que vio nacer la política de ayuda al desarrollo tras la II Guerra Mundial, dado que los factores que condicionaron su surgimiento han dejado de existir o se ha transformado muy significativamente (Alonso et al, 2019).

Las fuentes oficiales, cuya importancia relativa ha ido disminuyendo progresivamente, son aquellas de origen público, es decir, que proceden de partidas asignadas en los presupuestos oficiales de los países donantes. Estas asignaciones no tienen que ser necesariamente a nivel estatal, pueden ser también correspondientes a los organismos multilaterales donde participan estos países (Banco Mundial, UNESCO, etc.), así como a nivel autonómico, provincial o local. Entre los países donantes figuran tanto los tradicionales, cuyas aportaciones están supervisadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en concreto por su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como un conjunto de actores atípicos de reciente surgimiento, que no están oficialmente clasificados como donantes, dado que no pertenecen al CAD; nos referimos a gobiernos de diferentes países en desarrollo, donde destaca el caso de China, entre otros. A pesar de que la tradicional ayuda oficial al desarrollo (AOD) está perdiendo importancia frente a otras fuentes de financiación, como se verá con posterioridad, ésta continúa siendo una fuente fundamental para la canalización de recursos, especialmente para los países más vulnerables, como los denominados Países Menos Avanzados (PMA).

Tal y como ya hemos señalado, entre las fuentes de financiación del desarrollo, además de los flujos de origen público, es decir, la AOD, existen flujos financieros privados procedentes de compañías multinacionales que invierten en países en desarrollo por medio de la Inversión Extranjera Directa (IED), tema tratado en profundidad en otro capítulo de este libro, así como otros flujos financieros privados canalizados por la banca internacional a través de diversos instrumentos crediticios. De la misma forma, entre los mecanismos de financiación al desarrollo se incluyen a su vez donaciones privadas de carácter filantrópico efectuadas por individuos, fundaciones privadas y diversas organizaciones (como algunas Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo - ONGD – que cuentan con amplios recursos propios). Finalmente, en los últimos tiempos, los nuevos mecanismos de financiación al desarrollo como, entre otros, los denominados impuestos globales, están también cobrando especial relevancia.

La aparición y consolidación de algunos de estos mecanismos innovadores, así como el cambio paulatino en la importancia relativa de cada uno de dichos mecanismos en la arquitectura de la financiación, hicieron necesaria una revisión de este concepto, de carácter más amplio y heterogéneo. Esta revisión llegó de forma explícita con la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo aprobada en julio de 2015 en Etiopía, en la que se estableció el marco global del financiamiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[2], buscando la armonización de diversos flujos financieros.

En Addis Abeba se reconoció que la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) exigirá recursos muy superiores a cualquier suma que se pudiera reunir en el marco de la AOD. En dicha Agenda de Acción se estableció un marco general de financiación para las iniciativas mundiales de desarrollo, que incluye una mejora de la movilización de recursos nacionales (tributación, ahorro interno…), el ajuste de la financiación privada a las estrategias de desarrollo sostenible, y un compromiso renovado con las metas de cooperación internacional (OIT, 2018).

2. La financiación internacional para el desarrollo: algunos conceptos clave

Existen distintos conceptos clave en el ámbito de la financiación internacional para el desarrollo, que han sido acuñados de forma oficial por el CAD, como organismo que ha aglutinado históricamente al conjunto de gobiernos de los países donantes. Este organismo multilateral, creado en el seno de la OCDE, se dedica a promover políticas de cooperación al desarrollo y otras políticas públicas pertinentes para contribuir a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; así como al seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo, y a la medición y publicación de estadísticas sobre la ayuda canalizada por sus estados miembros.

El número de miembros del CAD ha aumentado estos últimos años, siendo en 2020 de 30 integrantes: 29 países[3] y la Unión Europea (UE), que opera con un estatus especial. La lista CAD de países elegibles para recibir AOD se actualiza cada tres años y está formada por los países de ingreso medio y bajo según el listado del Banco Mundial, con alguna excepción, así como por los países menos adelantados (PMA), según el listado de Naciones Unidas.

[2] Para profundizar en este tema se puede consultar el capítulo La cooperación internacional para el desarrollo y la Agenda 2030 de este libro.

[3] Los 29 estados miembros del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

Algunas definiciones de conceptos clave son, según el glosario del CAD:

- Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD): Se trata del conjunto de flujos financieros procedentes de donantes oficiales –organismos y agencias públicas estatales o locales– que se destinan tanto a instituciones multilaterales como a los países y territorios en desarrollo incluidos en la lista de receptores elaborada por el CAD. Esta financiación de carácter concesional debe otorgarse con el objetivo prioritario de promover el bienestar y el desarrollo económico de los países receptores. Además de flujos financieros, la cooperación técnica está incluida también. Donaciones, préstamos y créditos para objetivos militares o comerciales están excluidos. Puede concederse en forma no reembolsable (donación) o reembolsable (préstamos), pero en este último caso ha de tener un componente de concesionalidad o donación que depende del nivel de ingresos de los países destino (45% en el caso de préstamos a los PMA y otros países de ingreso bajo, 15% si son países de ingreso mediano bajo y 10% si se trata de países de ingreso mediano alto o si son préstamos a organismos multilaterales).
- Flujos Oficiales Totales: Incluyen la suma de la AOD total y, además, otras inversiones y créditos concedidos por las instituciones oficiales (gobiernos e instituciones financieras multilaterales) que no llegan al grado de concesionalidad requerido. Por ejemplo, los créditos oficiales a la exportación y los créditos oficiales al desarrollo.
- Financiación Oficial al Desarrollo: La financiación oficial para el desarrollo se mide solo en relación con los ingresos de los países en desarrollo, no de los países donantes individuales. Es una medida amplia de los ingresos oficiales de los países en desarrollo con fines de desarrollo y se define como la suma de los flujos de AOD bilateral, otros flujos oficiales bilaterales excepto las donaciones y préstamos con fines comerciales, y todas las donaciones y préstamos de instituciones multilaterales de desarrollo independientemente del componente de concesionalidad de dichos préstamos.
- Flujos brutos y netos: La AOD bruta incluye los reembolsos de ayuda concedida en forma de préstamos durante un período contable determinado. Los reembolsos del principal de los préstamos recibidos como AOD (sin que se tengan en cuenta los intereses) se computan como corrientes negativas, y se deducen para llegar a la AOD neta. Por tanto, los reembolsos de préstamos indican la diferencia entre la AOD neta y bruta. La referencia a flujos netos es importante para evaluar de una forma más realista el intercambio de flujos en ambas direcciones.

Más allá de estos conceptos, la AOD puede ser ofrecida de forma "ligada" o condicional cuando debe utilizarse para la adquisición de productos o servi-

cios del país donante o tiene alguna otra condición relacionada con la compra de servicios. En la historia de la AOD, este tipo de prácticas vinculadas a la ayuda ligada han sido frecuentes por parte de los donantes bilaterales, pese a ser consideradas poco deseables. Por el contrario, la AOD desligada no está sujeta a ninguna condición de este tipo, y desde esa perspectiva es considerada más acorde con el espíritu de lo que debería ser una cooperación al desarrollo más genuina.

Finalmente, la AOD puede ser tanto de tipo bilateral como multilateral. La bilateral es aquella que procede de fuentes oficiales y se transfiere directamente del país donante al receptor. En algunos países, con sistemas de organización político- administrativos descentralizados, como el de España sobre la base de comunidades autónomas, habría que destacar también el caso de la cooperación descentralizada[4]. La multilateral, en cambio, se canaliza a través de organizaciones internacionales como, por ejemplo, el Banco Mundial o las agencias de Naciones Unidas (UNICEF, ACNUR, etc.), a través de los propios proyectos desarrollados por estas instituciones que se orientan al cumplimiento de las metas internacionales. Tradicionalmente, en torno al 70% de la AOD ha sido de carácter bilateral[5].

Tabla 1
Clasificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo

En función de la condicionalidad	En función de la naturaleza de los flujos	En función del origen
Ligada o condicional	Bruta	Bilateral (incluye descentralizada)
Desligada	Neta	Multilateral

Fuente: Elaboración propia

La definición original de estos términos, que data de la década de los setenta, se ha ido refinando de forma progresiva en las últimas décadas. Sin embargo, la pérdida de importancia relativa de la AOD frente a otros flujos e instrumentos de financiación al desarrollo, que no pueden definirse como concesionales, y la necesidad de computar y analizar tanto el volumen como la naturaleza de los distintos flujos que componen la financiación al desarrollo, han requerido la in-

[4] Si bien con montos menores a los de las comunidades autónomas, el concepto de cooperación descentralizada incluiría también las acciones y fondos de cooperación correspondientes a las diputaciones provinciales y los municipios.

[5] Aunque es un tipo muy específico, incluido dentro de la ayuda bilateral, debe destacarse también la existencia de la denominada cooperación multibilateral. Estos flujos se canalizan desde un país a un organismo internacional y tienen carácter finalista, es decir para un programa concreto. En el caso de España fue una vía muy utilizada a partir de 2005 cuando los flujos crecieron notablemente, y lo hicieron a una mayor velocidad que la capacidad de gestión de los mismos por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

troducción de medidas más generales. Así, el CAD ha reconocido la necesidad de utilizar medidas que tengan en cuenta aquellos flujos de financiación adicionales que contribuyan o, previsiblemente, vayan a contribuir a fines en el ámbito del desarrollo, como, por ejemplo, las formas innovadoras de financiación.

Por otro lado, los conceptos de cooperación para desarrollo y ayuda oficial al desarrollo se utilizan con frecuencia indistintamente. Se ha de precisar, no obstante, que existen diferencias entre ellos. La cooperación al desarrollo tradicionalmente ha incluido todos los recursos, ayudas y diferentes iniciativas que se destinan desde los países donantes (cada vez más, dentro y fuera del CAD) hacia los de menor desarrollo con el fin de promover su progreso económico y social en términos de bienestar, y en definitiva su desarrollo humano y sostenible. El término cooperación ha englobado cualquier forma de ayuda que no provenga espontáneamente del mercado como, por ejemplo, los créditos y préstamos públicos que se realizan con condiciones relativamente blandas, aunque no lleguen al grado de concesionalidad requerido para ser calificados como AOD. Ello incluiría también los recursos que se dejan de percibir por parte de los donantes en concepto de reembolsos de préstamos en el marco de programas de condonación parcial o total de las deudas contraídas por los países receptores.

Adicionalmente, la financiación al desarrollo incluye otras modalidades de apoyo que no necesariamente implican transferencias de recursos, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y otros que van más allá de éste, como el SPG+ o el "Todo menos armas" de la Unión Europea, que opera mediante la concesión de rebajas arancelarias no recíprocas a los productos que proceden de países en desarrollo en general, o para los más vulnerables o los PMA en particular. Asimismo, los programas de alivio de la deuda formarían parte también de este otro tipo de iniciativas que podrían ser entendidas en el amplio marco de las políticas de cooperación al desarrollo. Entre ellos cabrían citar la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) o la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI por sus siglas en inglés).

Así, éste un concepto extenso y multidimensional que engloba tanto la totalidad de la AOD como la financiación oficial al desarrollo, además de otro tipo de iniciativas, no necesariamente traducidos en mayores recursos financieros, que contribuyan a cambiar las reglas del juego y regular la actividad económica internacional de tal forma que se produzcan efectos redistributivos en beneficio de los países más desfavorecidos en términos de desarrollo (Dubois y Yoldi, 2001).

3. Antecedentes y evolución histórica del sistema de financiación para el desarrollo

3.1. Antecedentes

Mientras que la idea de ayuda para contribuir al progreso de otras zonas del mundo data de la época colonial, el concepto actual de financiación y ayuda para el desarrollo surge como una consecuencia de la nueva arquitectura internacional que aparece tras la Segunda Guerra Mundial. El conocido como Plan Marshall (oficialmente, el Programa para la Recuperación Europea) puede calificarse como la primera operación a gran escala de ayuda internacional. Su artífice fue el Secretario de Estado George Marshall, que en un discurso en junio de 1947 declaraba que haría todo lo posible para garantizar la salud económica de Europa. Este exitoso programa, que se puso en marcha en 1948 para facilitar la recuperación de una Europa devastada por la guerra, consistía en una cuantiosa inyección de fondos acompañada de asistencia técnica. El entonces presidente norteamericano, Harry Truman, lo concibió como un instrumento geopolítico para reforzar los lazos con los países de Europa Occidental y contener así la influencia de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Además, el hecho de que los proveedores de las economías europeas hubiesen de ser empresas estadounidenses contribuyó también a reforzar la posición hegemónica de la economía norteamericana.

Harry Truman fue el primero en promover la puesta en marcha de un programa de ayuda desde los países desarrollados a los países cuya población vivía en extrema pobreza, también con el objetivo de apartarles de la órbita comunista y contener su avance. Este programa, que exigía el esfuerzo financiero conjunto de los países, fue coordinado a través de la Organización de Naciones Unidas (ONU), un sistema surgido tras la firma de los Acuerdos de Bretton Woods (1944). El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), primera institución de financiación al desarrollo en el Grupo del Banco Mundial, creado en 1944 para contribuir a la reestructuración europea, fue también el primer organismo multilateral en otorgar un crédito al desarrollo en 1948 (Alonso, 2009). A principios de los años cincuenta, se realizaron también los primeros proyectos de ayuda al desarrollo de carácter bilateral, es decir, de país a país.

3.2. Institucionalización del sistema de financiación para el desarrollo

Durante la segunda mitad de la década de los 50, además de los ya existentes Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que se creó con el mandato de mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, ele-

var el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial, surgieron múltiples organismos multilaterales de financiación al desarrollo para canalizar la ayuda de los países miembros. Entre los más destacados se encuentran los pertenecientes al llamado Grupo del Banco Mundial, como son la Corporación Financiera Internacional (CFI), que nace con el fin de promover el desarrollo económico mediante el estímulo de las empresas privadas productivas, o la Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada para apoyar a los países en las zonas menos desarrolladas del mundo ofreciendo su apoyo en condiciones más favorables (préstamos y créditos blandos) que la CFI. Además, durante esta etapa aparecieron los llamados Bancos de Desarrollo, instituciones financieras de carácter multilateral que operan de forma similar al Banco Mundial, pero a nivel regional. Destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 1959 que, durante la década de los sesenta, será replicado en África –Banco Africano de Desarrollo– y en Asia –Banco Asiático de Desarrollo–, entre otras regiones.

Asimismo, en el seno de la ONU, se crea en 1949 el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y, casi una década más tarde, el Fondo Especial de Naciones Unidas (1958). Ambos se fusionarán posteriormente para dar lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este organismo trabaja desde 1965 para reducir la pobreza en el mundo y los problemas asociados con ésta, a través de prácticas que apoyan el progreso económico y social de los países en los que el PNUD tiene presencia. Un año antes, en 1964, había sido creada la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) con el fin de maximizar las oportunidades comerciales, de inversión y desarrollo de los países menos avanzados asistiéndoles en sus esfuerzos para integrarse en la economía internacional. Durante estos años, surgen muchas otras agencias de la ONU con diversos fines también relacionados con el desarrollo, por ejemplo, contribuir a la mejora de las condiciones de vida y al bienestar de la infancia (UNICEF), de la salud (Organización Mundial de la Salud - OMS) o de la educación (UNESCO).

Para saber más

Se pueden consultar las funciones de las agencias especializadas de las Naciones Unidas y su papel en la financiación al desarrollo y el capítulo de este libro sobre La cooperación internacional para el desarrollo y la Agenda 2030.

La proliferación de instituciones y agencias para el desarrollo, así como la importancia que el desarrollo había adquirido en la agenda política internacional, convierten la década de los sesenta en una época dorada. Declarada por la ONU como el decenio del desarrollo, fue durante esta década cuando

se produjo la institucionalización del sistema internacional de ayuda al desarrollo. Además, la mayoría de los países se comprometieron con la política de ayuda, creando sus propias instituciones nacionales para gestionar operaciones de desarrollo. Fue también entonces cuando se desarrolló, en el seno de la OCDE, el ya mencionado Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) con el objetivo primordial de coordinar las actuaciones de los gobiernos de los países donantes.

3.3 El objetivo del 0,7%

La idea de que los considerados países desarrollados iban a adoptar un objetivo financiero común para reflejar su compromiso con los países en desarrollo nació en debates internacionales durante las décadas de los cincuenta y los sesenta. Según Clemens y Moss (2005), en 1960 la AOD total había alcanzado un 0,83% del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados. En ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas calificó ese nivel de inapropiado y adoptó, sin someterlo a votación, una resolución en la que se expresaba que los flujos de AOD deberían incrementarse hasta el 1%. Posteriormente, durante la década de los sesenta, las implicaciones y la capacidad de medir dicho objetivo se fueron perfilando y desarrollando en dos reuniones celebradas en el seno de la UNCTAD. En 1969 se publicó el conocido como Informe Pearson, que incluye, entre muchas otras interesantes recomendaciones para los países miembros de la OCDE, la de destinar el 0,7% de su PNB a fondos de AOD.

Recuadro 1
El informe Pearson

Por encargo del Banco Mundial, el que fuera Premio Nóbel de la Paz y anteriormente Primer Ministro de Canadá, el economista Lester Pearson, dirigió en 1969 la realización de un informe-balance elaborado por un equipo de expertos sobre los 20 años de cooperación al desarrollo transcurridos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Aquel informe, titulado «El desarrollo, empresa común», supuso un importante revulsivo, ya que propuso una reformulación global del concepto de desarrollo y un nuevo enfoque en la dirección de la ayuda.

Para el Informe Pearson, era evidente que el subdesarrollo podía superarse y aseguraba que «la mayoría de los países en desarrollo» podía lograr «un crecimiento autosostenido para fines de siglo». Aunque reivindicaba el valor de la ayuda externa como motor del desarrollo, el Informe Pearson fue muy crítico con sus resultados hasta ese momento: «Hoy día —señala el texto— el sistema de ayuda internacional con la gran profusión de órganos bilaterales y multilaterales carece de dirección y coherencia;

hay que hacer todo lo posible por coordinar las actividades de los donantes y de los receptores de la ayuda multilateral y bilateral».

El equipo de Pearson enunció en su informe un nuevo concepto de la cooperación que estaría posteriormente en la base de las reivindicaciones que —desde la UNCTAD o el Nuevo Orden Económico Internacional— formularían los países más pobres. A su juicio, el objetivo de la cooperación al desarrollo debía ser «reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de suerte que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados» (...) «La cooperación —añadía— debe ser algo más que una simple transferencia de fondos, y entraña una serie de nuevas relaciones que deben fundarse en la comprensión y respeto mutuos», así como «en la revisión constante de las políticas de ambas partes», con «menos incertidumbre y más continuidad.»

Los redactores del Informe Pearson plantearon así una nueva estrategia de la ayuda al desarrollo, una «estrategia única que integre la ayuda, el comercio y las políticas de inversión», resumida en diez puntos:

1. Crear el marco de un comercio internacional libre y equitativo. Concretamente, Pearson proponía abolir durante la década de los 70 «las restricciones cuantitativas a las importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo».
2. Fomentar corrientes de inversiones privadas extranjeras mutuamente provechosas.
3. Establecer una mejor asociación, una finalidad más clara y una mayor coherencia en la ayuda para el desarrollo. El Informe Pearson señalaba que el objetivo primordial de ésta debe ser «ayudar a los países en desarrollo a alcanzar un sendero de crecimiento autosostenido a nivel razonable», tasa que situaba en un mínimo del 6% de crecimiento anual del PNB. Pero este objetivo —subrayaba— no puede alcanzarse exclusivamente con la ayuda extranjera, que resulta inútil sin el esfuerzo de los propios países en desarrollo y sin la vinculación a sus objetivos económicos concretos.
4. Aumentar el volumen de la ayuda: para alcanzar los objetivos de desarrollo, el Informe Pearson establecía como necesaria la aportación de recursos exteriores equivalentes —en ayuda oficial y en inversión privada— al 1% del PNB de los países más ricos, recomendando su cumplimiento pleno para 1975. Y en ayuda concesional —es decir, en forma de donaciones o préstamos favorables— el equivalente al 0,7% del PNB de los países donantes, no más tarde de 1980 (la media en 1968 era del 0,39%).
5. Resolver el problema de la deuda, y reconocer que estas medidas son «una auténtica forma de ayuda», con políticas de prevención, «políticas financieras sanas y proporcionar ayuda en condiciones favorables».

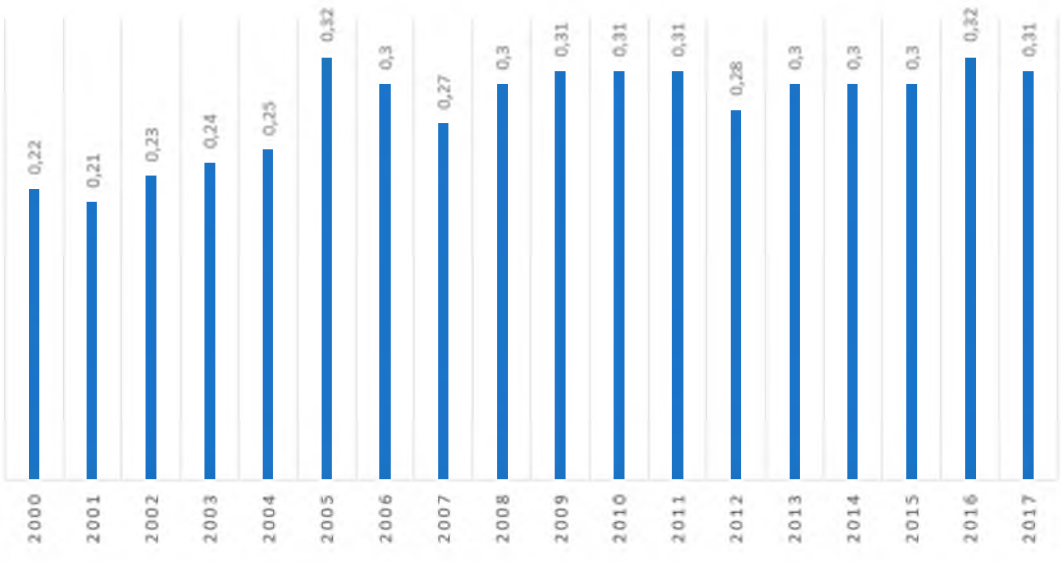
6. Dar mayor eficacia a la administración de la ayuda, evitando los «procedimientos engorrosos» y la «vinculación de la ayuda a compras en el país donante».
7. Readaptar la asistencia técnica a las necesidades de los países en desarrollo.
8. Reducir el crecimiento de la población, con planificación y políticas sociales.
9. Reforzar la ayuda a la educación y la investigación.
10. Reforzar el sistema de ayuda multilateral, donde las organizaciones multilaterales desempeñen una función más «directiva y orientativa» de la ayuda al desarrollo. Recomendaba también que la ayuda multilateral pasara del 10 al 20% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, y reforzar el papel y los recursos de la AIF (la Asociación Internacional de Fomento, la «ventanilla blanda» del Banco Mundial).

Pero en la práctica, las recomendaciones del Informe Pearson no se cumplieron. En lo que respecta al incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, ésta no sólo no alcanzó la meta del 0,7% del PNB a finales de la década, sino que descendió aún más. Sólo los Países Escandinavos, los Países Bajos, y Canadá incrementaron progresivamente su aportación, mientras que las cifras de los Estados Unidos tuvieron una curva descendente durante toda la década.

Fuente: extracto de Unceta, K. y Yoldi, P. (2000): La cooperación al desarrollo. Surgimiento y evolución histórica.

En 1969 también el CAD elaboró las primeras estadísticas de AOD distinguiendo entre ésta y los demás flujos oficiales de financiación. En 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la declaración sobre la Segunda Década del Desarrollo, en la que se incluye un acuerdo de mínimos por el que los países avanzados deberían realizar un esfuerzo financiero para alcanzar el objetivo del 0,7%. Fue entonces cuando este objetivo alcanzó el estatus de compromiso político internacional, que se ha reafirmado en sucesivas conferencias y cumbres internacionales. Transcurridos casi 60 años desde entonces, el contexto político y socio-económico actual ha cambiado drásticamente, pero el objetivo del 0,7% ha perdurado en el tiempo, aunque lejos de alcanzarse por parte de la gran mayoría de los gobiernos donantes, y con el dato medio para los miembros del CAD por debajo de la mitad del objetivo de 0,7%, tal y como se observa en los datos del Gráfico 1. Se estima que las donaciones tendrían que crecer más del doble para alcanzar el objetivo del 0,7% del PNB de los países donantes, lo que es poco probable, sobre todo dadas las presiones fiscales a las que están sometidos los países donantes como consecuencia de la crisis financiera de finales de la década anterior, así como por la recesión generada por el coronavirus.

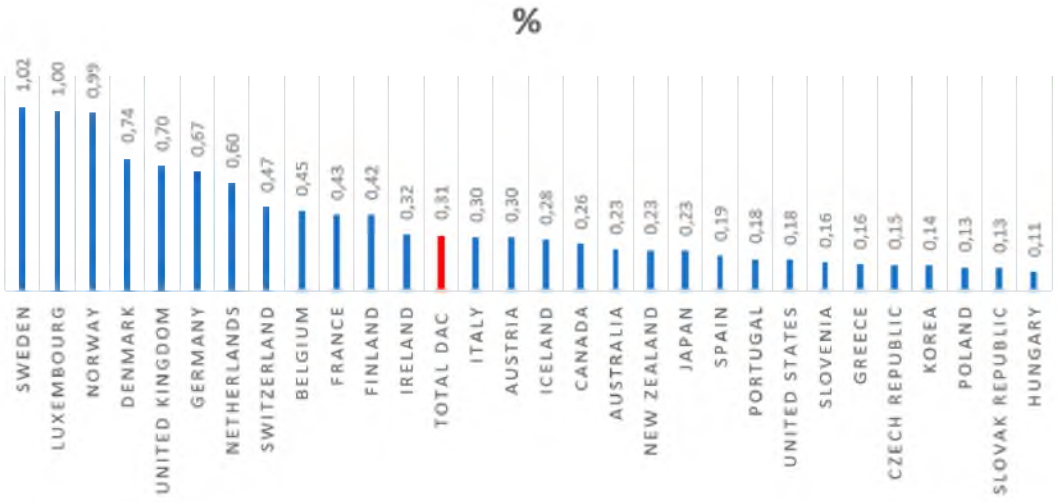
Gráfico 1
Ayuda oficial al desarrollo (AOD) media de los países del CAD como % el PNB.



Fuente: OCDE

Además, hay una gran diferencia en el esfuerzo financiero realizado entre los distintos países del CAD. Por ejemplo, con los datos de 2019 destacan los países nórdicos, Luxemburgo y el Reino Unido, que son los únicos que cumplen con el compromiso de destinar al menos el 0,7% de su renta a la ayuda oficial al desarrollo. Por el contrario, un número elevado de países se alejan de este objetivo, e incluso muchos países de elevada renta se sitúan por debajo de la ya ridícula media del CAD (0,31%) como Italia, Austria, Japón, España y Estados Unidos (gráfico 2).

Gráfico 2
Ayuda oficial al desarrollo (AOD) como % el PIB. Flujos netos 2018



Fuente: OCDE

Para saber más

Se pueden consultar diversas estadísticas de los flujos de financiación del desarrollo y los perfiles nacionales en relación con la ayuda oficial al desarrollo

3.4. Las crisis de la ayuda al desarrollo

En la década de los setenta, a pesar de los esfuerzos globales realizados en materia de ayuda al desarrollo y de la formación de un sistema de financiación del desarrollo, no sólo el crecimiento económico no había alentado el desarrollo de los países más pobres, sino que la desigualdad entre los países ricos y los pobres se había incrementado. Las causas fueron múltiples. En primer lugar, las inversiones realizadas en los países entonces considerados subdesarrollados, centradas fundamentalmente en la construcción de infraestructuras, no habían sido orientadas a una transformación de las estructuras sociales ni productivas, teniendo un impacto limitado en la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida. En segundo lugar, los flujos de ayuda habían sido en su mayoría utilizados como un instrumento para defender los intereses geoestratégicos de los países donantes en el contexto del enfrentamiento bipolar, así como sus intereses comerciales al estar frecuentemente ligados o condicionados a proveedores nacionales para potenciar las exportaciones. Finalmente, múltiples donantes tanto del bloque socialista como del bloque occidental habían financiado gastos militares y compra de armamento (Calabuig y Llanos, 2010).

Esta preocupación por la eficacia de la ayuda se refleja en dos informes comisionados por el grupo del Banco Mundial que marcan la evolución de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación al desarrollo. Por un lado, el recién mencionado Informe Pearson (1969) que se refiere a la "crisis de la ayuda", abandona la idea de "superar el subdesarrollo" y se concentra en eliminar las desigualdades a través de una estrategia única en la que, ampliando la visión tradicional previa, se combinen la ayuda oficial al desarrollo, el comercio internacional, la inversión privada, y la deuda externa, entre otros factores. El Informe Pearson es en algún sentido el primer antecedente explícito de reivindicación de las políticas de cooperación al desarrollo entendidas en un sentido amplio, en la lógica actualmente aún más ampliada de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, que trataremos en mayor profundidad posteriormente en este capítulo.

Por otro lado, en 1974 el conocido como Informe Chenery, titulado *Redistribution with Growth,* hizo importantes propuestas metodológicas también para el análisis de la eficacia de la ayuda, basadas en la utilización de indicadores de necesidades básicas y desigualdad en lugar de indicadores relacionados con la renta y el Producto Nacional Bruto. Esta transformación en la concepción de la ayuda provocó un cambio en la política de financiación del Banco Mundial que evolucionó en aquellos años desde el apoyo a proyectos, fundamentalmente, de grandes infraestructuras (energía, transporte, etc.) a otras áreas como las de desarrollo agrícola, educación, salud y lucha contra la pobreza urbana, poniendo en el centro de sus análisis y propuestas el tema de la redistribución de la renta (Unceta y Yoldi, 2000).

La década de los 80 se conoce como la década perdida en muchos países en desarrollo, y en los latinoamericanos en particular. Una de las consecuencias de la crisis en la que estaban sumidos los países desarrollados fue el cambio de modelo económico, hacia uno de inspiración monetarista y neoliberal, basado en la liberalización económica, las fuerzas de mercado y la apertura al exterior. Al mismo tiempo, al incrementarse los precios del petróleo, los países productores aumentaron sus divisas (petrodólares) colocándolos en la banca internacional. En búsqueda de proyectos de inversión que le permitieran rentabilizar sus depósitos, la banca internacional privada comienza a canalizar financiación con condiciones ventajosas, pero variables, hacia los países en desarrollo. En 1982, debido a los cambios en las condiciones de financiación (subida de los tipos de interés y aumento de la cotización del dólar), México se declara incapaz de hacer frente al pago de la deuda contraída. Es el primer país en declararse en moratoria, y será seguido por otros como Argentina y Brasil. Como consecuencia del pánico que se desencadenó en los mercados financieros, multitud de países receptores de AOD se declararon en quiebra, dentro de lo que se denominó el estallido de la crisis de la deuda externa, y los flujos de capitales se redireccionaron hacia los países desarrollados.

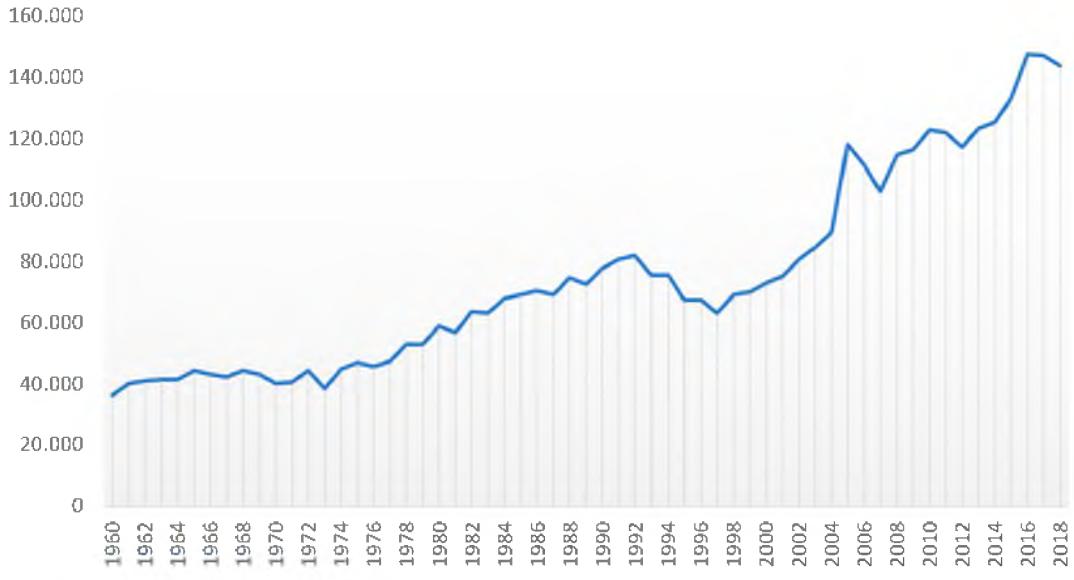
El proceso de renegociación de la deuda implicó que tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial garantizasen que los países en quiebra cumplían con las políticas de ajuste estructural y reforma económica que les habían sido impuestas. Por esta razón, muchos donantes terminaron por condicionar la AOD al cumplimiento de los planes de estabilización, imponiendo la denominada condicionalidad macroeconómica o de primera generación. Los donantes progresivamente terminaron por supeditar sus programas de ayuda a la liberalización económica, la apertura de mercados y al fomento de la iniciativa privada.

El enfriamiento geopolítico acaecido durante la década de los 90, como consecuencia del fin del enfrentamiento bipolar, y la caída experimentada por

el PIB global, provocó una bajada en los flujos de ayuda. La confluencia de estos y otros factores tuvo un importante efecto sobre la financiación del desarrollo, y la AOD se desplomó casi un 20% en términos reales entre 1990 y 1997, como se observa en el gráfico 3, en un contexto de cuestionamiento de las políticas de ayuda al desarrollo y de su eficacia, que dio origen al concepto de "fatiga de la ayuda o de la cooperación". Es así en esta década cuando la agenda sobre la calidad, la eficacia y los resultados de la AOD empieza a cobrar impulso (OECD, 2020). Asimismo, es a finales de los 80 y principios de los 90 cuando las condicionalidades se extendieron al ámbito político (de segunda generación) en términos de promoción de la democracia, respeto de los derechos humanos y buen gobierno.

A diferencia de la década anterior, desde el año 2000 los volúmenes de financiación para el desarrollo empiezan a crecer de nuevo estimulados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los acuerdos alcanzados en el marco del Consenso de Monterrey en 2002 y de la Cumbre del G8 en Gleneagles en 2005 impulsaron la financiación haciendo crecer los flujos hasta la llegada de la crisis financiera del 2008 y su efecto sobre la AOD en los años siguientes (gráfico 3).

Gráfico 3
Evolución de la AOD (1960-2018).
Millones de dólares constantes de 2017



Fuente: OCDE

Durante la década 2011-2020 se comienzan a sentir los efectos de dicha crisis con ligeras caídas de la AOD en términos reales y corrientes. A partir de 2015, la AOD empieza a aumentar de nuevo y alcanza su máximo en 2016 debido en gran parte al incremento en el gasto oficial relativo al sustento de refugia-

dos en los países de acogida. Durante toda esta década, la AOD sigue representando una contribución fundamental al logro primero de los ODM, y luego de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos en la Agenda 2030 (OIT, 2020). En la Agenda de Acción de Addis Abeba en 2015 los proveedores de asistencia oficial al desarrollo reafirmaron su compromiso de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a los países en desarrollo, y entre el 0,15 y el 0,20% para los PMA. Sin embargo, y a pesar de un incremento sustancial, la esperanza de que dicha agenda también promoviera los flujos de capitales privados destinados a la financiación del desarrollo en un volumen suficiente para alcanzar los ODS no ha terminado de materializarse durante esta década (OECD, 2020). A continuación, en el video 1, se analiza desde una perspectiva más amplia de la aquí tratada, y de forma complementaria, lo que se ha dado a entender por crisis de la cooperación al desarrollo y los retos que todo ello enfrenta.

Video 1
Crisis de la Cooperación al Desarrollo (entrevista)

Fuente: http://multimedia.hegoa.ehu.eus/

4. Recursos financieros para el desarrollo

Según la definición acuñada por el CAD, la financiación oficial al desarrollo está compuesta por la AOD y por otros flujos oficiales, bilaterales o multilaterales. Estos flujos no se contabilizan como AOD en sentido estricto porque no tienen por qué tener un grado de concesionalidad suficiente, y/o porque se realizan por países que no son miembros del CAD. En este apartado, se abordarán cuestiones relativas a la evolución de la AOD y del resto de flujos oficiales durante los últimos años. Cabe destacar aquí la incursión en el sector de donantes bilaterales no tradicionales, de los llamados donantes emergentes, y los cambios en los pesos relativos de las fuentes multilaterales.

4.1 La ayuda oficial al desarrollo: una definición en evolución

En 1969, el CAD definió por primera vez la ayuda oficial al desarrollo. Aunque a lo largo del tiempo, el concepto de AOD ha sufrido ciertos cambios, como la incorporación en el mismo de la cooperación técnica, en general se ha mantenido prácticamente inalterado hasta recientemente.

Originariamente, para ser contabilizada como tal, la AOD debía cumplir las siguientes características:

- Ser oficial, es decir, concedida por el sector público.
- Transferirse en forma de capital, créditos, donaciones o cooperación técnica.
- Destinarse al desarrollo económico y social de los países receptores, excluyendo finalidades como las militares o la financiación de exportaciones del país donante.
- El receptor debe ser un país en desarrollo calificado por el CAD como receptor de AOD.
- Ser concesional, es decir, mejorar las condiciones de financiación del mercado al menos en un 25%.

En el contexto post-2015, a raíz de la creciente controversia en torno a la medición de la AOD, el CAD modernizó dicha definición para reflejar mejor los esfuerzos de los donantes y las nuevas circunstancias del desarrollo global, sobre todo en el énfasis por movilizar más recursos privados. El nuevo sistema definido por el CAD a partir de 2015 mantiene la definición anterior, pero cambia la forma de contabilizar los créditos concesionales computables como AOD, es decir, el último punto en la anterior definición. Según Dubois (2017), para ello se establecen cuatro elementos básicos:

- Reemplazar el sistema de cómputo de los préstamos concesionales que registraba el total de los montos (el valor nominal de los desembolsos – "cash based") por otro que contabiliza el elemento concesional ("grant equivalent"). Así, los préstamos más favorables se computan con una cifra mayor que los menos concesionales.
- Aplicar diferentes tasas de descuento según los grupos de países destinatarios de los préstamos, de manera que aquellos dirigidos a los PMA se contabilicen con una cifra mayor que el resto.
- Establecer unos umbrales mínimos del elemento concesional dependiendo del nivel de ingresos de los países destino. Se pedirá un elemento conce-

sional ("grant element") del 45% de donación en el caso de préstamos a los PMA y otros Países de Renta Baja (PRB), del 15% para Países de Renta Media Baja (PRMB) y del 10% para Países de Renta Media Alta (PRMA) o si son préstamos de organismos multilaterales.

- Finalmente, dado el efecto que los créditos tienen sobre la deuda del país receptor, los créditos no consistentes con la Política de Límites de la Deuda del FMI o con la Política de Endeudamiento no Concesional del Banco Mundial no serán registrados como AOD.

Recuadro 2

Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD)

El (TOSSD) es una propuesta de un nuevo marco internacional de medición que proporciona una imagen completa de todos los recursos oficiales y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales en apoyo del desarrollo sostenible y de los ODS.

El TOSSD complementa la medida de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al capturar también otros tipos de apoyo, incluidos los flujos no concesionales, la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular, las actividades para hacer frente a los desafíos mundiales y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales. Por ejemplo, la encuesta de datos de 2019 pudo documentar más de 100 actividades no reportadas anteriormente para Indonesia, lo que representa un aumento del 60% en cuanto a volumen. Los datos de TOSSD se presentarán en dos categorías: recursos transfronterizos (Pilar I) y apoyo a los bienes públicos internacionales y desafíos globales (Pilar II).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo en Addis Abeba en 2015 instó a mantener debates abiertos, inclusivos y transparentes sobre la modernización de la medición de la AOD y sobre la medida propuesta de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (también conocido como TOSSD, según sus siglas en inglés).

Un grupo de trabajo internacional TOSSD ha estado elaborando la metodología TOSSD desde julio de 2017. A día de hoy, el grupo de trabajo está formado por más de 25 expertos de países proveedores (tradicionales y emergentes), países receptores e instituciones multilaterales.

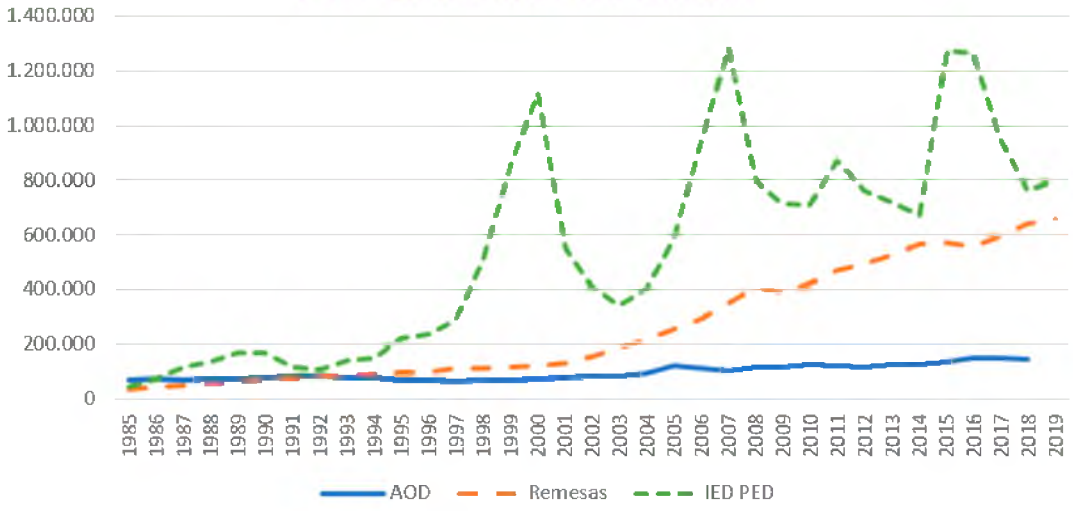
En 2019, se realizó con éxito una encuesta y se recopilaron datos de 43 reporteros, de los cuales 29 eran países y 14 eran instituciones o programas multilaterales. Para marzo de 2020, se habían realizado siete estudios piloto para estimar los flujos TOSSD y ajustar la metodología para responder mejor a las necesidades de información de los países receptores.

Fuente: extractos de OECD (2020): Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD) - OECD

En concreto, estos cambios proporcionan mejores incentivos para utilizar financiación en forma de donaciones y préstamos en condiciones muy favorables. El uso de umbrales y tasas de descuento diferenciadas según destino implica que los flujos de donaciones resultantes tienen poca relación con los montos reales desembolsados, frente a lo que sucedía anteriormente. El cómputo de préstamos AOD por su valor nominal total inflaba las cifras de ayuda y creaba incentivos perversos para los donantes, que consideraban como AOD préstamos con un grado de concesionalidad cuestionable (OECD, 2019).

Si bien en este capítulo nos centraremos mayormente en analizar los flujos de la AOD, éstos no deben considerarse de forma aislada sino en relación con otros flujos de financiación internacionales de mayor importancia relativa, como los privados. A partir de la década de los 90, tanto las inversiones directas y en cartera como los créditos privados superan ampliamente los niveles de AOD. Incluso las remesas son hoy en día muy superiores al volumen de AOD, tal y como se observa en el gráfico 4.

Gráfico 4
Fuentes de financiación para el desarrollo: IED con destino los países en desarrollo (IED PED), transferencias personales y remuneración de trabajadores y ayuda oficial al desarrollo(AOD). En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNCTAD (para la IED), el Banco Mundial (para remesas) y la OCDE (para la AOD)

Sin embargo, esto no impide afirmar que, particularmente en los países de rentas más bajas con reducidos niveles de ahorro interno y acceso limitado a los flujos de capital privado, la ayuda haya constituido un vehículo crítico para financiar el proceso de desarrollo. De hecho, la AOD supone en torno al 40% de la financiación recibida por los países de bajo ingreso, pero para el caso concreto de algunos países PMA o en situación de postconflicto este dato asciende hasta el 70% (Alonso et al, 2019). Adicionalmente, la AOD es una

fuente relativamente estable, especialmente si se compara con algunos flujos privados, cuya tendencia errática se ha agudizado con las crisis económicas globales y los problemas de volatilidad de los mercados de capitales en las últimas décadas.

Parte de este debate sobre ayuda versus sector privado se trata en la conferencia que se recoge en el video 2 para el caso particular del continente africano.

Video 2
Ayuda versus sector privado en África

Fuente: www.ted.com

Tras a haber visto la evolución de la AOD en términos absolutos (millones de dólares) y relativos (% sobre el PIB), vamos a entrar al detalle de quienes son los protagonistas del proceso y cómo se canalizan estos flujos.

En primer lugar, hay que saber diferenciar la importancia que cada país tiene en el total de la AOD, hecho que estará condicionado por su tamaño económico, y la importancia en términos de esfuerzo financiero, y que vendrá condicionada a su vez por la importancia que cada gobierno dé en un momento determinado a esta política pública en concreto.

Como se observa en la tabla 2. las diferencias entre ambos conceptos son muy importantes. Por ejemplo, mientras que, con los datos de 2018, Japón ha

Para saber más

Se pueden consultar los mapas interactivos de la financiación del desarrollo para cada una de las regiones del mundo.

sido el primer donante mundial con más de 53.000 millones de dólares, está en el puesto 19º en términos relativos, destinando tan solo el 0,23% de su renta a la AOD. De forma similar, Estados Unidos fue en 2018 el segundo donante (antes de la administración Trump solía ser el primero) a nivel mundial en valores absolutos, pese a ocupar el puesto 22º en términos de esfuerzo relativo. Por el contrario, Suecia, Luxemburgo y Noruega son los países que más porcentaje de su renta destinan a la ayuda, pero influido por el tamaño reducido de sus economías se sitúan en los puestos 12º, 23º y 14º respectivamente si ordenamos los países en función de los millones de dólares destinados a la AOD.

Tabla 2
Esfuerzo financiero de los países del CAD, en términos relativos y absolutos

Puesto	En función del esfuerzo relativo (% sobre el PIB)	Puesto	En función de los montos totales (en millones de dólares)
1	Sweden	1	Japan
2	Luxembourg	2	United States
3	Norway	3	Germany
4	Denmark	4	United Kingdom
5	United Kingdom	5	Switzerland
6	Germany	6	Netherlands
7	Netherlands	7	Spain
8	Switzerland	8	France
9	Belgium	9	Korea
10	France	10	Canada
11	Finland	11	Italy
12	Ireland	12	Sweden
13	Italy	13	Denmark
14	Austria	14	Norway
15	Iceland	15	Belgium
16	Canada	16	Austria
17	Australia	17	Finland
18	New Zealand	18	Ireland
19	Japan	19	Hungary
20	Spain	20	Poland
21	Portugal	21	Portugal
22	United States	22	New Zealand
23	Slovenia	23	Luxembourg
24	Greece	24	Australia
25	Czech Republic	25	Greece
26	Korea	26	Slovenia
27	Poland	27	Slovak Republic
28	Slovak Republic	28	Czech Republic
29	Hungary	29	Iceland

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CAD

Como se ha anticipado, la ayuda se puede canalizar de forma bilateral o multilateral en función de si se realiza directamente con el país destinatario o se canaliza a través de organismo internacionales. La AOD bilateral supone aproximadamente el 70% sin que haya habido importantes cambios desde el año 2000 frente al 30% restante que se canaliza de forma multilateral, es decir a través de los organismos internacionales, según los datos del CAD. La Comisión Europea[6] es la institución más importante en este sentido, seguida de las instituciones financieras internacionales y las agencias de las Naciones Unidas.

Pero ¿dónde van esencialmente estos flujos destinados al desarrollo? En general, la AOD ha sido una fuente de financiación al desarrollo relativamente estable en términos globales, contribuyendo a amortiguar el impacto de las sucesivas crisis financieras en los países en desarrollo. La AOD se destina en mayor medida a África Subsahariana, región con serios problemas de subdesarrollo, donde destacan Etiopía, Nigeria, República Democrática del Congo, Kenia y Tanzania, seguida de los países de Oriente Medio muy condicionado por la situación actual de los conflictos en Siria y Yemen, y a Asia Central y del Sur, con Afganistán, Bangladés y la India a la cabeza, según los datos de 2018 (tabla 3).

Tabla 3
AOD según regiones.
En millones de dólares y porcentajes

	2014	2015	2016	2017	2018
África del Norte	4,5	3,5	3,6	2,4	2,7
África subsahariana	27,4	29,2	26,3	28,3	28,5
Centroamérica y México	2,7	3,1	4,3	3,1	3,1
Sudamérica	2,6	2,9	2,4	1,8	2,8
Oriente Medio	15,5	9,6	12,9	14,5	16,5
Asia Central y del Sur	12,2	13,5	11,4	11,6	9,9
Asia del Este	3,8	3,7	2,8	2,9	2,5
Europa	5,3	4,6	5,1	5,1	3,9
Oceanía	1,2	1,3	1,1	1,2	1,4
Programas regionales	4,1	3,2	2,7	3,1	3,1
No especificado	20,7	25,4	27,2	25,9	25,6
Total países de desarrollo. Millones de dólares	161.730	146.741	158.808	165.010	165.810

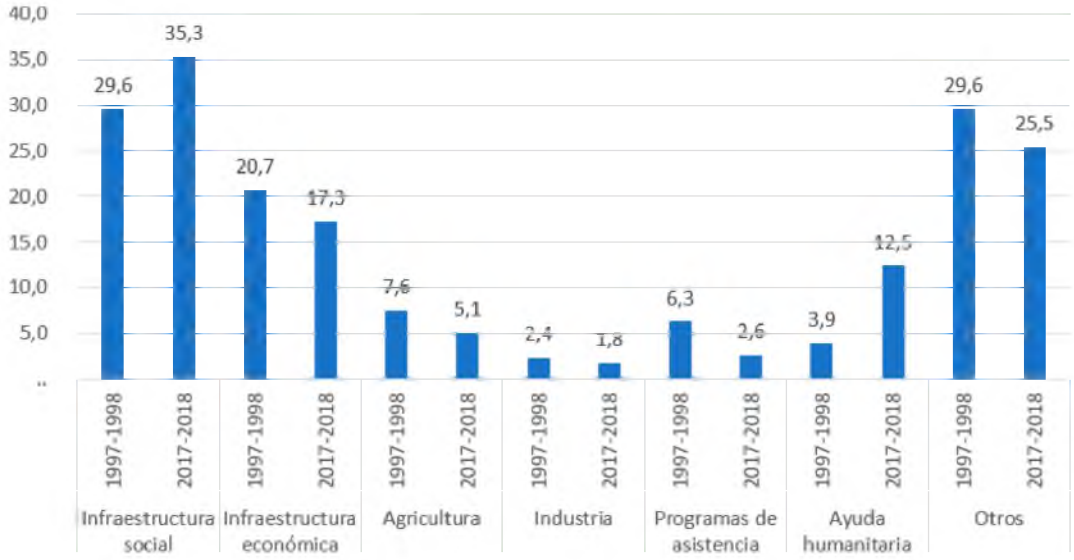
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CAD

¿A qué se destina la ayuda? Los flujos de cooperación se canalizan a programas destinados a la financiación de infraestructuras sociales, habiéndose

[6] La UE constituye un caso especial. Es miembro del CAD y donante individual con su propia política de financiación al desarrollo, pero aparece frecuentemente categorizada como una institución multilateral en los informes del CAD. Para ver los detalles de las fuentes de financiación de la UE se puede consultar el capítulo sobre Cooperación internacional para el desarrollo y Agenda 2030 en este libro.

incrementado en 5 puntos porcentuales del periodo 1997-98 al 2017-2018, seguido de infraestructura económicas y ayuda humanitaria, partida esta última que ha visto crecer su importancia como consecuencia de la proliferación de situaciones de emergencia (gráfico 5). Existe una gran disparidad si el análisis se realiza por países. Por ejemplo, Portugal canaliza el 62% de la AOD a la infraestructura social, Japón destina el 53% de su ayuda a la infraestructura económica, Polonia el 9,5% a la agricultura o Suiza el 4,8% a la industria, todos muy por encima de la media de los que destina el conjunto de los países del CAD en cada uno de esos rubros en el bienio 2017-2018.

Gráfico 5
AOD por sectores. En porcentajes sobre el total



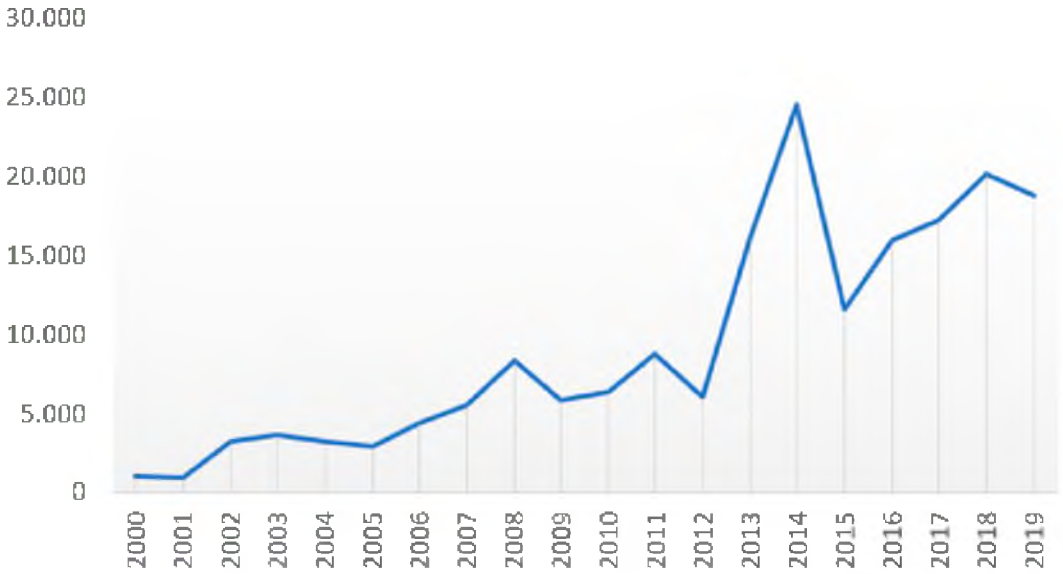
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CAD

Además de los flujos canalizados por los países del CAD, otros países no integrantes del CAD han ido destinado de forma creciente flujos a la cooperación. Aunque estos datos se recogen de forma sistemática por el CAD, no necesariamente se ajustan a la metodología del CAD, por lo que no son directamente comparables con los flujos anteriores. La ayuda se ha incrementado notablemente pasando de los escasos 1.087 millones de dólares en el año 2000 a aproximarse a 18.772 millones en 2019, con el máximo en 2014 (cerca de 24.500 millones) (gráfico 6). Turquía, Arabia Saudí y Emiratos Árabes son los países más importantes, si bien es cierto que esta fuente estadística no considera otras economías como China, Sudáfrica o Brasil que, a su manera, realizan también sustanciales transferencias de recursos destinados a la financiación al desarrollo.

Dentro del creciente número de países que han puesto en marcha su propia política de cooperación al desarrollo podemos nombrar los siguientes: los recientemente incorporados al CAD como Islandia, la República Checa, la República Eslovaca, Polonia, Eslovenia y Hungría; algunos que reportan al CAD

sin ser miembros como Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Qatar, Kuwait, Turquía o Rusia; y otros que establecen criterios de funcionamiento diferentes a los del CAD, como México, Chile y Colombia, miembros de la OCDE, y otros que ni lo son ni lo serán en el corto plazo como China, India, Cuba, Brasil o Sudáfrica entre otros (Alonso et al, 2019).

Gráfico 6
La ayuda procedente de países no-CAD.
Millones de dólares



Fuente: CAD-OCDE

A este respecto, sería necesario hacer mención aquí a la cooperación Sur-Sur, y a la cooperación triangular establecidas como ámbitos amplios de colaboración entre países del Sur, o con donantes tradicionales y organizaciones multilaterales, ambas desarrolladas en mayor profundidad en el capítulo sobre la Cooperación internacional para el desarrollo y la Agenda 2030 de este libro.

5. Mecanismos innovadores de financiación del desarrollo

Cumplir la agenda de los ODS para 2030 supone un reto extraordinario. Las necesidades de financiación son sustanciales, muy superiores a los recursos procedentes de la AOD y se requieren además cambios en materia de políticas públicas. La necesidad de movilizar un mayor volumen de recursos adicionales era ya patente en 2002 cuando el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas recomendó en la Conferencia de Monterrey el uso de estrategias alternativas de movilización de recursos para el desarrollo. Por ejemplo, esto permitiría sufragar bienes públicos mundiales como la prevención de enfermedades contagiosas, la investigación para la creación de vacunas, la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodi-

versidad. Esta idea se confirmó y amplió en 2015 con la Agenda de Acción de Addis Abeba en la que se insta a los organismos de las Naciones Unidas a que desarrollen y promuevan mecanismos de financiación innovadora.

Como consecuencia, durante los últimos dos decenios, se han desarrollado una serie de nuevos mecanismos capaces de generar financiación adicional, estable y previsible para combatir la pobreza. Estos mecanismos, complementarios a la tradicional AOD, surgen como consecuencia de la patente insuficiencia de recursos para lograr los compromisos adquiridos – fundamentalmente los ODS -, así como para afrontar otros problemas globales. Estas nuevas iniciativas de financiación han sido promovidas por distintas entidades como la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo, el Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo, organismos multilaterales y bilaterales, y ciertas fundaciones privadas.

El Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo define esta forma de financiación como el conjunto de mecanismos de recaudación de fondos para el desarrollo que son complementarios a la AOD, de carácter predecible y estable y estrechamente ligados a la noción de bienes públicos mundiales y, en último término, a la globalización. Sin embargo, existen otras definiciones que consideran la financiación innovadora para el desarrollo como complemento de la AOD, e incluyen la participación de los sectores público y privado, la cooperación internacional y las corrientes de recursos transfronterizas hacia los países en desarrollo. Por ejemplo, la definición del Banco Mundial es más amplia ya que engloba además innovaciones del sector privado y de los mercados internos en los países en desarrollo como, entre otros, los bonos denominados en moneda local, las salvaguardias en divisas y los incentivos para que las remesas se canalicen hacia la inversión para el desarrollo. En general, los siguientes objetivos aparecen en la mayoría de las definiciones:

- movilización de recursos adicionales que, de otro modo, no se utilizarían para financiar el desarrollo, sin desplazar o reemplazar los recursos existentes,
- incrementar la eficacia y la eficiencia en la puesta a disposición de los recursos, al vincular el financiamiento con los resultados, redistribuir el riesgo, y aprovechar la tecnología (OIT, 2019).

No obstante, se puede decir que aún no existe una definición precisa de las fuentes de financiación innovadoras, lo que dificulta seriamente tanto la estimación de su contribución total a la financiación al desarrollo como su categorización. Utilizando una definición amplia - que incluye la introducción de

nuevos productos, la extensión de productos a nuevos mercados, y nuevos tipos de inversores - Dalberg Group (2014) estima que 94.000 millones de dólares fueron movilizados por dichas fuentes entre el año 2001 y 2013, con un crecimiento aproximado del 11% anual. El estudio identificó cuatro categorías principales:

- valores y derivados que representan el 80% del ingreso total (bonos, seguros, garantías de préstamos, préstamos subvencionados y recompras de crédito, microcréditos);
- financiación basada en resultados, con el 10% del total (reducción de deuda destinada a los objetivos ambientales o de desarrollo, garantía de mercado, o bonos de impacto en el desarrollo);
- contribuciones voluntarias, con más del 7% del total (subastas de derechos de emisión de carbono, o contribuciones a las compras);
- impuestos (menos del 3% del total).

Tabla 4
Resumen de las principales categorías de mecanismos de financiación innovadora

Productos financieros	Mitigación del riesgo	Financiación basada en resultados	Soluciones tecnológicas
Movilizar y recaudar fondos de mercados de capitales	Reducir riesgos percibidos	Pagos vinculados a resultados	Mecanismos que aprovechan la tecnología
-Bonos y obligaciones -Préstamos -Microfinanciación y financiación de pymes -Fondos de inversión de impacto -Fondos de capital riesgo y capital inversión	-Subvenciones -Garantías -Seguros y opciones	-Bonos de impacto social y bonos de impacto en el desarrollo -Fondos vinculados a resultados -Compromisos anticipados de mercado	-Blockchain -Tecnología digital -Crowdfunding
Impuestos y cargas obligatorias	**Contribuciones solidarias y voluntarias**	**Gestión de la deuda**	
Contribuciones obligatorias a los ingresos de un estado o país	Contribuciones voluntarias a causas sociales o ambientales	Reducir o extender la deuda de un país según cumplimiento de resultados	
- Impuestos (impuesto sobre billetes aéreos, impuesto a las transacciones financieras)	-Porcentaje de compra destinado a una causa (ej. RED) -Subastas de créditos de Reducción Verificada de las Emisiones de carbono (VERs)	-Canjes de deuda -Compra de deuda	

Fuente: Elmer et al. (2018)

Los mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo (FID) son de muy distinta naturaleza y cada vez son más diversos, complejos y menos homogéneos. Habitualmente, se incluyen bajo esta definición una serie de fondos y agencias que funcionan como vehículos de asignación de recursos. Tradicionalmente, los que recaudan fondos para el sector de la salud han sido los más relevantes. Entre este tipo de partenariados público-privados, precursores de mecanismos más sofisticados, se incluyen el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM), la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI), y UNITAID[7]. Mientras que el FMSTM y GAVI movilizan financiación que en su mayoría procede de fuentes tradicionales, UNITAID obtiene la mayor parte de sus fondos a partir de un gravamen de solidaridad sobre los billetes vendidos por las compañías aéreas, es decir, de una fuente innovadora. Recientemente, estas tres agencias se han movilizado junto a un grupo de colaboradores globales en el Acelerador de acceso a las herramientas contra COVID-19, un mecanismo a nivel mundial para acelerar el desarrollo, la producción y el acceso equitativo a las pruebas diagnósticas, los tratamientos y las vacunas para la COVID-19.

Para comprender los mecanismos FID es necesario distinguir entre distintos tipos, aunque algunos ejemplos pueden incluirse en dos o más categorías diferentes. En primer lugar, las nuevas fuentes de financiación incluyen mecanismos considerados innovadores por su capacidad de movilizar recursos adicionales para apoyar las políticas de desarrollo. Estos suelen ser mecanismos financieros adaptados para abordar situaciones específicas o aplicados a situaciones particulares. Dentro de esta categoría, hay dos grupos distintos:

- Nuevos impuestos pigouvianos, particularmente vinculados a corregir externalidades derivadas de la globalización, como por ejemplo impuestos sobre billetes de avión, transacciones financieras, comercio de emisiones de carbono o minería, que permiten redistribuir una pequeña proporción de los ingresos de estas actividades. Si bien el principio de tributación está bien establecido, su aplicación a nuevas áreas se considera innovadora al proporcionar un medio para liberar nuevos recursos. La fiscalidad internacional todavía ofrece un potencial significativo en este sentido.
- Un segundo grupo está formado por mecanismos innovadores en términos de búsqueda de efecto de palanca, como las garantías y la financiación combinada o *blended finance* (OECD, 2018).

[7] La misión de UNITAID es facilitar el acceso al tratamiento contra enfermedades globales como el SIDA, la tuberculosis y la malaria, reduciendo los precios de los medicamentos y acelerando la posibilidad de obtener un diagnóstico.

Recuadro 3
Acelerador de acceso a las herramientas contra COVID-19

El Acelerador de acceso a las herramientas contra el COVID-19, que se puso en marcha a finales de abril de 2020, es una nueva y revolucionaria colaboración mundial para acelerar el desarrollo, la producción y el acceso equitativo a las pruebas diagnósticas, los tratamientos y las vacunas para el COVID-19. En esta colaboración mundial se reúne a gobiernos, organizaciones sanitarias, científicos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, filántropos y organizaciones sanitarias mundiales (la Fundación Bill y Melinda Gates, el GAVI, el FMSTM, UNITAID, Wellcome, la OMS, y el Banco Mundial, entre otras).

Estas organizaciones han unido fuerzas para acelerar el fin de la pandemia mediante el desarrollo y la asignación equitativa de las pruebas, los tratamientos y las vacunas necesarias para reducir la mortalidad y las manifestaciones más graves de la enfermedad, al tiempo que se restablece la plena actividad social y económica a nivel mundial a corto plazo y se facilita un alto nivel de control del COVID-19 a medio plazo. Para ello, se insta a destinar 31.300 millones de dólares a la financiación de pruebas diagnósticas, tratamientos y vacunas.

Se trata de una colaboración que busca acelerar la acción equitativa contra el COVID-19 coordinando los recursos y llamando a los diferentes actores mundiales a realizar compromisos de financiación que pueden enfocarse en cuatro pilares:

1. Diagnóstico: Codirigido por la Fundación para la Obtención de Medios de Diagnóstico Innovadores (FIND) y el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, tiene como objetivo el acceso equitativo a pruebas sencillas, precisas y asequibles.
2. Tratamiento: Dirigido por UNITAID y Wellcome Trust, su objetivo es acelerar el desarrollo y la provisión equitativa de los tratamientos para todas las etapas de la enfermedad, a fin de garantizar que sean accesibles para todos, independientemente de la ubicación geográfica y el nivel de recursos económicos.
3. Inmunización: Su función consiste en garantizar que las vacunas se desarrollen lo más rápidamente posible, que se fabriquen en los volúmenes adecuados sin hacer concesiones en materia de seguridad y que se hagan llegar a quienes más las necesitan. Combina el liderazgo de la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI) en el desarrollo e inversión en vacunas con la experiencia de la GAVI en la revolución del acceso y la distribución, y la supervisión de la OMS de la reglamentación, las políticas y la asignación.
4. Conexión de los sistemas de salud y sustento de los otros tres objetivos al velar por que los sistemas de salud y las redes comunitarias locales estén en disposición de utilizar plenamente estas y otras herramientas esenciales en su lucha contra la COVID-19. Este pilar está dirigido por el Banco Mundial y el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria y cuenta con el apoyo de la OMS.

Fuente: Elaboración propia a partir de https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator

En segundo lugar, se encuentran los mecanismos cuyo objetivo principal es el logro de resultados. Hay tres grupos distintos dentro de esta categoría:

- La inversión de impacto es un mecanismo que tiene como objetivo generar impactos sociales y ambientales al mismo tiempo que ofrece un rendimiento financiero. Consiste en apoyar empresas con un impacto social significativo y/o empresas que son demasiado pequeñas para cumplir los criterios de elegibilidad de los inversores tradicionales.
- Mecanismos basados en contratos entre un actor del sector público y un proveedor público o privado, vinculando el pago del servicio prestado a determinados resultados a alcanzar. En este caso, el proveedor del sector privado cubre la inversión y es pagado por la parte interesada del sector público más tarde, con intereses, según los resultados obtenidos. Los bonos de impacto sobre el desarrollo y los bonos de impacto social son un tipo específico y relativamente nuevo de estos mecanismos. El objetivo es financiar los costes de ofrecer un servicio público por un proveedor. Una vez ofrecido el servicio, la institución pública reembolsa y remunera a los inversores según el resultado obtenido. El retorno de la inversión depende, por tanto, del logro de objetivos predefinidos que son medidos por una institución independiente. Estos "bonos" son contratos (no son bonos valores). El principal atractivo de este tipo de mecanismos es que los incentivos de los inversores se alinean con los del sector público para asegurar la consecución de los objetivos.
- Por último, también podemos incluir en esta categoría los bonos temáticos como, por ejemplo, los bonos verdes. Éstos tienen el objetivo de orientar a los inversores hacia proyectos relacionados con una causa específica (calidad ambiental en el caso de los bonos verdes). Son emitidos por bancos públicos de desarrollo, autoridades locales, grandes empresas o Estados.

La tercera y última categoría está compuesta por mecanismos cuya innovación está en las modalidades de financiamiento:

- Formas originales de gestionar la deuda como préstamos indexados al PIB y otros instrumentos anticíclicos, y canje de deuda.
- Mecanismos basados en la emisión de bonos que varios donantes se comprometen a reembolsar, a largo plazo, con el fin de garantizar la financiación inmediata de la prestación de un servicio público que un país en desarrollo no puede financiar por sí solo. La Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) es un ejemplo.
- Mecanismos que tienen como objetivo crear un mercado, como por ejemplo el Compromiso de Mercado Avanzado (AMC) para COVID-19 de GAVI, a través del cual los donantes se comprometen a financiar la compra de vacunas a largo plazo, para alentar a los laboratorios a desarrollarlas y venderlas a precios asequibles.

- Mecanismos específicos en el área climática. Por ejemplo, seguros indexados, planes de ahorro flexibles, préstamos diseñados para abordar riesgos asociados con desastres naturales y mecanismos de "compensación de carbono" basados en los principios del mercado, como el pago por servicios ambientales (por ejemplo REDD+ para bosques).

Diagrama 1
Mecanismos de Financiación Innovadores

Fuente: Boussichas y Nossek (2018)

5.1. Nuevas fuentes de financiación: Movilizar recursos adicionales

Las nuevas fuentes de financiación son fundamentales para generar recursos adicionales que complementen el resto de los instrumentos de financiación para el desarrollo. Estas fuentes están basadas en la idea de captar parte de las ganancias generadas por la globalización y redistribuir esos beneficios entre los perjudicados por el proceso. Los ejemplos más relevantes se describen a continuación.

a) Impuesto nacional sobre los billetes aéreos

Esta iniciativa, que comienza en 2006, se fundamenta en las externalidades negativas (esencialmente contaminación) que genera la aviación comercial. Consiste en un pequeño gravamen con carácter nacional sobre los billetes aéreos. Los beneficios obtenidos a través de esta iniciativa se destinan a UNI-

TAID para incidir sobre el mercado mundial de vacunas y medicamentos haciéndolos más asequibles. Con este impuesto se financia alrededor del 65% de UNITAID (Dalberg Group, 2014). Aunque se trata de una buena iniciativa para complementar a otros instrumentos FID, su capacidad recaudatoria relativa es limitada.

b) Impuestos sobre las transacciones financieras

El origen de esta iniciativa se remonta a 1972 cuando el economista estadounidense James Tobin concibió un impuesto sobre las transacciones de cambio de moneda extranjera. En la actualidad, el término Tasa Tobin se aplica indistintamente para referirse tanto impuesto sobre operaciones cambiarias, transacciones financieras, operaciones de valores, bonos y derivados, incluyendo transacciones en divisas. Su objetivo es contribuir a corregir los fallos en los mercados financieros, reduciendo su volatilidad. Teóricamente, este impuesto supone un incremento de los costes de transacción, lo que penaliza a las operaciones a corto plazo, logrando reducir los flujos especulativos de capital sin tener prácticamente consecuencias sobre el comercio y la inversión.

Las crisis financieras de los años noventa así como la necesidad de encontrar fuentes alternativas de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio popularizaron esta medida. Numerosos países han debatido la propuesta en sus parlamentos y un buen número de organismos internacionales, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) han manifestado su apoyo a la introducción de esta. Países como Bélgica, Francia, Polonia, Finlandia, Irlanda e Italia ya cuentan con su propia tasa, y otros 10 países europeos trabajan para hacerlo siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, incluida España[8].

La Tasa Tobin presenta tres tipos de posibles inconvenientes: Consecuencias negativas sobre el funcionamiento de los mercados financieros y cambiarios, dificultades técnicas en su implantación y, finalmente, una posible desventaja comparativa de los mercados financieros en los que se aplica frente a aquellos que deciden no adoptarlo. Sin embargo, la tasa, que destaca por su capacidad recaudatoria, podría además propiciar mayor transparencia en las transacciones financieras internacionales.

[8] En España, el provecto de lev del impuesto de transacciones financieras fue aprobado el 15 de octubre de 2020 para entrar en vigor a mitad de enero de 2021. Se trata de "un impuesto indirecto que grava con un 0,2% las operaciones de adquisición de acciones de sociedades españolas" con una capitalización bursátil superior a 1.000 millones de euros. Es difícil prever cómo se comportará la recaudación, pero la AIReF (2018) prevé que en 2021 esté entre los 420 y los 850 millones de euros.

c) Impuesto sobre el carbono[9]

Este impuesto de carácter medioambiental se propone como una iniciativa para compensar las externalidades negativas generadas por las emisiones de dióxido de carbono (CO_2). El impuesto está diseñado para gravar cada unidad de emisiones de CO_2 equivalente o, en último término, el uso de combustibles fósiles y otros productos que contribuyen a las emisiones de CO_2.

Un antecedente de este tipo de impuesto se sugiere en el Informe de Desarrollo Humano de 1994 (PNUD, 2004) en el que se propone gravar un dólar estadounidense por el consumo de un barril de petróleo o su equivalente en carbón. Desde entonces, una serie de autores han contribuido a reformularlo (Landau 2004).

La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, en 2005, redinamizó el debate acerca de este tipo de impuestos medioambientales globales. En la actualidad, el Banco Mundial (2020) estima que más de 40 países (y 20 municipalidades) han establecido impuestos sobre el carbono, como por ejemplo Suecia, Holanda, Reino Unido, Nueva Zelanda o Canadá. La recaudación derivada de este impuesto cubre el 13% de la financiación de las emisiones anuales globales de gases de efecto invernadero.

La importante capacidad recaudatoria de este impuesto, en especial cuando se compara con el resto de mecanismos, se pone de manifiesto en que si los 88 países que se han comprometido a adoptarlo lo aplican se financiarían el 56% de las emisiones anuales globales (Banco Mundial, 2020). Este impuesto no sólo contribuye al cumplimiento de los ODS dada su capacidad de generación de fondos, sino que además ayuda a mejorar el medioambiente y frenar el cambio climático.

d) Financiación combinada o "blended finance"

La financiación combinada o mixta se ha propuesto por las instituciones financieras de desarrollo como un instrumento para promover los ODS. Esta financiación se refiere a acuerdos o estructuras financieras que mezclan recursos de distinta naturaleza y buscan vincular a actores tan diversos como gobiernos, instituciones de desarrollo, sociedad civil o entidades de derecho privado (Curbelo y Madrazo, 2018). Los bancos e instituciones internacionales de desarrollo utilizan recursos blandos para apalancar otros tipos de fondos, por

[9] Un análisis en detalle de este mecanismo de financiación puede encontrarse en Durán y Álvarez (2009).

ejemplo, de la banca comercial y de desarrollo, y así movilizar capital privado hacia el cumplimiento de los ODS.

Mientras que varios instrumentos financieros pueden utilizarse en estas operaciones, las garantías suelen ser las preferidas para la gestión del riesgo. Las garantías establecen mecanismos de compensación en caso de pérdidas para mitigar el riesgo de la inversión. De hecho, la Comisión Europea en su Plan de Inversiones Exteriores ha decidido complementar los instrumentos tradicionales con las garantías para multiplicar el impacto de los recursos públicos en el periodo presupuestario 2021-2027 (Curbelo y Madrazo, 2018).

Al menos 17 países del CAD han realizado acuerdos de financiación combinada, así como múltiples instituciones financieras de desarrollo multilaterales y bilaterales. A pesar del creciente interés en este instrumento para atraer capital comercial que contribuya a los ODS a mayor escala, será necesario estandarizar las estructuras y los instrumentos utilizados.

5.2 Logro de resultados

Este tipo de mecanismos no se proponen como fórmulas de generación de fondos adicionales, sino que se vinculan hacia fines concretos en materia de desarrollo. Uno de los ejemplos más relevantes es la inversión de impacto.

a) Inversión de impacto

Las inversiones de impacto son inversiones realizadas con la intención de generar un impacto social y ambiental positivo y mensurable junto con un rendimiento financiero. Un fondo de inversión de impacto clásico es un instrumento que permite que inversores distintos y sin relación entre sí realicen inversiones conjuntas. Las inversiones de impacto se pueden realizar tanto en mercados emergentes como desarrollados, y sus rendimientos pueden llegar hasta la tasa de mercado dependiendo de los objetivos estratégicos de los inversores. Las inversiones de impacto proporcionan financiación particularmente en sectores como la agricultura sostenible, las energías renovables, las microfinanzas y servicios básicos como vivienda, atención médica y educación. Difieren en los instrumentos que utilizan (por ejemplo, capital privado, deuda, etc.). El mercado de inversión de impacto tiene un valor estimado de 715 mil millones de dólares estadounidenses (GIIN, 2020).

Recuadro 4

Inversión de impacto frente a la COVID-19

BlueOrchard Finance, un gestor líder de inversiones de impacto, lanzó en noviembre de 2020 el primer fondo de inversión de impacto de su tipo diseñado para apoyar a las empresas de los mercados emergentes golpeados por la pandemia del coronavirus. El "Fondo de apoyo a las MIPYMES de los mercados emergentes y fronterizos BlueOrchard COVID-19" apoyará a microempresarios y pequeñas empresas en el mundo en desarrollo con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad.

El impacto de largo alcance de la pandemia COVID-19 amenaza con deshacer décadas de progreso para reducir la pobreza y la desigualdad a nivel mundial. Si bien el apoyo del gobierno ha sido rápido en la mayoría de los mercados desarrollados, ha estado en gran medida ausente en los mercados emergentes y fronterizos cuando se trata de apoyar a los empresarios y establecer programas efectivos de apoyo y recuperación.

El Fondo cuenta con el apoyo de una coalición de inversores públicos y privados, que incluyen las agencias internacionales de financiación del desarrollo del Reino Unido (CDC), Estados Unidos (DFC) y Japón (JICA). Estos inversores apoyarán conjuntamente su lanzamiento con alrededor de 140 millones de dólares estadounidenses.

El nuevo fondo tendrá como objetivo cubrir la brecha de desigualdad puesta en evidencia por el COVID-19 otorgando préstamos a bancos e instituciones crediticias en el mundo en desarrollo para permitirles apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas locales. Espera ayudar a 20 instituciones, atender a tres millones de microempresarios y respaldar más de 200 millones de puestos de trabajo una vez que alcance su tamaño objetivo de 350 millones de dólares. El Fondo estará equipado además con un Servicio de Asistencia Técnica apoyado por la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza para acelerar la recuperación de las MIPYMES incluso en los sectores y geografías más vulnerables.

Schroders, el administrador de activos más grande del Reino Unido, adquirió BlueOrchard en 2019. La participación de Schroders, institución veterana de la City de Londres, en el lanzamiento del fondo subraya hasta qué punto la búsqueda de rendimientos financieros junto con un propósito social o ambiental, se está convirtiendo en una tendencia en el mercado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Kiplagat, N. (10 de noviembre, 2020): BlueOrchard Raises $140m for "COVID-19 Emerging and Frontier Markets MSME Support Fund". MICROCAPITAL.

5.3 Modalidades innovadoras de financiación

a) Mecanismos de canje de deuda

El propósito de estos mecanismos es anticipar liquidez que pueda ser usada para fines de desarrollo. Las iniciativas de gestión de deuda tienen como objetivo que el importe de la deuda condonada se destine a cuestiones relacionadas con el desarrollo como, por ejemplo, los canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza o la iniciativa Debt2Health. Debt2Health es una colaboración entre los países endeudados y sus acreedores por la que los acreedores condonan una parte de la deuda con la condición de que el país beneficiario invierta un porcentaje de la cantidad condonada en los programas de salud del FMSTM. Desde que Debt2Health comenzó su andadura en 2007, los ocho países participantes – Camerún, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, El Salvador, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán – han invertido cerca de 200 millones de dólares americanos en programas de salud a través del fondo (Global Fund, 2017). En compensación, países como Australia, Alemania y España han cancelado deuda con estos países.

b) Mecanismos de redireccionamiento de efectivo a corto plazo

Otro ejemplo innovador es el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm), creado en 2006, que aprovecha la capacidad de préstamo a largo plazo de sus países miembros, entre los que se encuentra España, para captar financiación en los mercados que se destine a programas de inmunización en más de 70 países. En la práctica, el IFFIm vincula los compromisos oficiales a largo plazo en materia de AOD y los tituliza con el fin de anticipar recursos a la GAVI para que puedan usarse de forma inmediata. Por tanto, no se genera financiación adicional en el proceso, sino que se mejora la eficacia en la asignación de la AOD existente. Este mecanismo no ha logrado cumplir las expectativas existentes en términos de volumen anticipado.

c) Mecanismos de gestión del riesgo en el área climática

En el área de mitigación de riesgos, los países en desarrollo han comenzado a demandar programas concertados de seguros de riesgo de catástrofe mancomunados para reducir su exposición a desastres naturales y a las subidas de precios provocadas por los fenómenos meteorológicos adversos. Entre estas iniciativas cabe señalar el Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF SPC), capitalizado por los países donantes y el Banco Mundial. Este seguro se diseñó para limitar el impacto financiero de ciclones tropicales, terremotos y exceso de lluvia a los gobiernos del Caribe y Centroamérica al precio más bajo posible, proporcionando liquidez a corto plazo cuando una

póliza de seguro paramétrico se activa. En 2020, el CCRIF SPC está trabajando para llevar al mercado nuevos productos de seguros paramétricos para la sequía, el sector agrícola y los servicios públicos.

En resumen, los instrumentos innovadores representan una oportunidad para reducir el déficit de financiación de la Agenda 2030, si bien aún son muy limitados. El enfoque de estos instrumentos se está desplazando hacia estructuras que permitan compartir riesgos entre financiadores, incentivando así la participación de empresas privadas e inversores locales en proyectos de desarrollo. Se debe seguir innovando, sobre la base de los conocimientos adquiridos en materia de replicabilidad, eficacia, y capacidad de actuación para cubrir las necesidades financieras.

Pero más allá de la necesidad de innovar en materia de mecanismos de financiación del desarrollo, y sin querer quitar peso al ámbito estrictamente cuantitativo, es necesario resaltar la importancia de lo cualitativo en el ámbito de las políticas de cooperación internacional al desarrollo. Además, debe recordarse que algunos de los mecanismos innovadores de financiación del desarrollo todavía se encuentran en el ámbito de la propuesta o la exploración, y otros no necesariamente suponen un volumen muy significativo en términos cuantitativos con respecto al conjunto de la financiación para el desarrollo. Es por ello que, de cara a mejorar los resultados y cumplir con los compromisos de los ODS, se hace crecientemente necesario en la actualidad adoptar una perspectiva más amplia, que vaya más allá del acceso a recursos por diferentes vías, incluyendo aspectos cualitativos y dando mayor peso al debate sobre la coherencia de políticas, que tratamos a continuación.

6. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo

6.1. Concepto y medición

En términos generales, la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) es un concepto que se refiere a la adopción de un enfoque integral para el conjunto de la acción gubernamental en materia de políticas de desarrollo (frente a la tradicional fragmentación, segmentación e incoherencia) desde el diseño hasta la implementación y evaluación de dichas políticas, tanto domésticas como internacionales. En el contexto cambiante, complejo e interdependiente de la globalización de las últimas décadas, así como de los cambios dados en el sistema internacional de financiación del desarrollo, se evidencia de manera creciente la insuficiencia de un solo tipo de políticas, y de las cooperación al desarrollo en particular, para producir los resultados deseados en ausencia de una actuación mancomunada y coherente con otras políticas que impactan sobre el desarrollo (Millan et al, 2012; Martinez y Martinez, 2012).

Ello pone de manifiesto la importancia de otras intervenciones distintas de las de cooperación en los procesos de desarrollo en otras partes del mundo, llamando la atención sobre la posibilidad de que otras políticas (en materia de comercio internacional, inversión extranjera, migración, deuda, seguridad, agricultura, pesca, fiscalidad, patentes...) de los países donantes pudieran bien arruinar los deseados efectos de la cooperación al desarrollo o generar sinergias positivas. Todo ello parte así de la obvia premisa de que los problemas de desarrollo no están únicamente relacionados con la AOD (Unceta et al. 2014).

Un concepto tan complejo y que abarca tantas dimensiones plantea grandes dificultades en términos de medición. No obstante, se cuenta ya con algunas contribuciones destacadas en este sentido. La primera llegó de la mano del *Centre for Global Development*, que desde 2003 elabora el Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI por sus siglas en inglés), en la actualidad para 40 países, evaluando siete ámbitos de sus políticas públicas: AOD, inversiones, migraciones, comercio, medio ambiente, seguridad y tecnología. Para los datos más reciente del índice Suecia, Francia y Noruega ocupan las primeras posiciones, mientras que Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí e Israel, las últimas.

Intentando dar salida a algunas de las limitaciones del índice anterior, en nuestro entorno más cercano la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo en colaboración con la Red Española de Estudios sobre Desarrollo (REEDES), ha elaborado el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (ICPDS), una compleja herramienta para medir, evaluar y comparar el compromiso de los países con un desarrollo humano sostenible, justo y equitativo. El ICPDS evalúa el desempeño de casi 150 países a través de la valoración de 19 políticas públicas (en ámbitos como el financiero, fiscal, sanitario, educativo, igualdad, empleo, protección social, justicia y derechos humanos, paz y seguridad, cooperación, pesca, energía, migraciones, agricultura, turismo, transporte, etc.) que se concretan en más de 50 variables, agrupadas a su vez en cinco componentes: social, ambiental, económico, global y productivo. En los primeros puestos de este ranking destacan países como Dinamarca, Islandia, Suecia y Noruega, mientras que las últimas posiciones son ocupadas por India, Arabia Saudí y Omán.

Para saber más

Se pueden consultar los abundantes materiales disponibles en el sitio web de Futuro en Común en el apartado titulado Profundizando en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.

6.2. Antecedentes y evolución

La preocupación sobre la fragmentación y parcialidad de las políticas de ayuda no es nueva, pero es particularmente durante las dos últimas décadas que el concepto de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) adopta mayor relevancia en los debates sobre la agenda del desarrollo y las políticas de cooperación, entendiendo que su potencial de transformación es muy superior al de la AOD. El primer antecedente lejano, tal y como se señalaba previamente, vendría de la mano del informe Pearson (recuadro 1) a finales de los años 60, donde se hacía referencia explícita a la falta de coherencia de las políticas de ayuda implementadas hasta entonces, si bien en una concepción limitada respecto a la de la actual CPD.

Posteriormente, es en los años 90, cuando en el marco de diferentes debates y documentos del CAD y de la OCDE, se planteó la necesidad de tratar de forma integrada temas de gestión macroeconómica, finanzas internacionales, comercio y AOD en la lógica de la coherencia de políticas. En adelante, será la OCDE quien se centre en el impulso de la CPD, mientras el CAD enfocaba más su trabajo al ámbito del desarrollo de políticas e instrumentos para la gestión de la AOD. En ese sentido, es desde la OCDE donde se comenzó a trabajar en la minimización de los aspectos contradictorios y los daños ocasionados sobre otros países por parte de las políticas de los países ricos.

Por otro lado, en el marco del CAD y de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011), que dieron como resultado diferentes declaraciones y establecimiento de agendas relevantes, se reconoce de alguna forma la necesidad de ir más allá del ámbito de los donantes tradicionales en lo que respecta al futuro del sistema internacional de ayuda. Pese a que en las propuestas de reforma de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra, se ponían sobre la mesa principios, instrumentos y actores que implicaban transformaciones destacadas de las políticas de cooperación, no se produjo un debate explícito sobre la coherencia de políticas. En Busán, además del reconocimiento del auge de la cooperación Sur-Sur, y de la confirmación de las dudas sobre el CAD como entidad representativa del sistema internacional de cooperación al desarrollo, emergieron algunos debates sobre la coherencia e interdependencia de las políticas públicas. Posteriormente, en la primera reunión de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC por sus siglas en inglés), celebrada en México en 2014 con el patrocinio del PNUD y del CAD, tampoco se hizo mención explícita a la CPD. A su vez, la creación paralela del Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF por sus siglas en inglés) en el marco del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC por sus siglas en inglés) tampoco ha supuesto un avance en materia de CPD, lo que evidencia la ten-

sión existente entre eficacia y coherencia, y la prioridad dada a la primera. Así, mientras la agenda de la eficacia ha estado centrada en los problemas de funcionamiento de la cadena de la ayuda y los resultados de la lucha contra la pobreza (no siempre necesariamente achacables a logros de las políticas de ayuda), la CPD hace hincapié en la multidimensionalidad del desarrollo, en los problemas globales, y en el cuestionamiento de un amplio ámbito de políticas que influyen sobre el logro del desarrollo equitativo y sustentable (Gutierrez et al, 2017).

En el marco de las Naciones Unidas, una de las aportaciones más destacadas a la CPD fue la inclusión del objetivo 8 en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en términos de fomento de una asociación mundial para el desarrollo y de revisión de las políticas comerciales, financieras, de deuda o de propiedad intelectual, entre otras. Dentro de la limitada agenda de los ODM, centrados mayormente en la lucha contra la pobreza, éste era sin duda el objetivo definido con menos concreción, y convertido en cajón de sastre de todo lo que faltaba en los anteriores, por lo que no deben sorprender sus resultados decepcionantes. Por lo que respecta a avances en materia de la puesta en marcha de la agenda de la CPD dados por gobiernos individuales, destacarían los casos de Suecia y Holanda, si bien con sus limitaciones (Unceta et al, 2014; Millan et al, 2012).

6.3. Principales retos de la coherencia de políticas al desarrollo

Las diferentes transformaciones producidas en las últimas décadas en la economía mundial y en el sistema internacional de financiación del desarrollo se traducen también en importantes desafíos para la agenda de la CPD.

La emergencia de donantes fuera del marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y el impulso de la cooperación Sur-Sur evidencian la concreción de otras formas de cooperación más allá de la ayuda convencional y de otros instrumentos con potencial transformador en la lógica de la CPD. No obstante, asimismo, algunas prácticas de esta cooperación Sur-Sur generan contradicciones con algunos aspectos del discurso y de la agenda actual de los donantes tradicionales (no necesariamente con las prácticas de éstos), en términos sostenibilidad, libertades democráticas o defensa de los derechos humanos. La incorporación creciente al ámbito de la cooperación del sector privado, por medio de inversiones sociales y de fondos de fundaciones vinculadas a las empresas, muchas de ellas grandes empresas transnacionales, genera también grandes contradicciones y retos a la hora de pensar cómo hacer a las empresas participes de una lógica de la CPD que no necesariamente comparten.

El punto de inflexión más significativo de los últimos años en la agenda de la CPD sería la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el nuevo marco de referencia de las políticas públicas, en tanto en cuanto incorpora una perspectiva más amplia e integral del desarrollo que los ODM (con más objetivos y metas, 17 y 169 respectivamente), frente a los que supone un salto cualitativo, tal y como se expone en el capítulo La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agenda 2030 de este libro. A ello contribuye también el carácter universal de los ODS, vinculando a todos los países más allá de su nivel de desarrollo y a una amplia variedad de actores nacionales, internacionales, públicos y privados. Si bien el carácter de voluntariedad de la agenda permanece, los ODS suponen un avance en la multilateralización de la agenda del desarrollo por medio de la acción colectiva multinivel (Gutierrez et al, 2017).

Más allá de todo ello, el principal elemento diferenciador de los ODS en términos de la agenda de la CPD, se encuentra en la inclusión del ODS 17 sobre alianzas para lograr los objetivos, y sus 19 metas correspondientes, definido ahora de forma más amplia y concreta que su antecesor en el marco de la Agenda de Desarrollo del Milenio, el ODM 8. A su vez, además del establecimiento de metas en materia de cooperación al desarrollo, comercio, inversiones, deuda, desarrollo tecnológico, o creación de alianzas, entre otras, la meta 17.14 hace referencia explícita a mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. Pese a todo, la formulación del objetivo, sus metas, y la 17.14 en particular, es aún vaga y ambigua, y en el peor de los casos pueden llegar a reforzar prácticas y tendencias previas, más que abrir opciones para el cambio, como en el caso del marco multilateral de liberalización comercial, entre otros (Martinez y Gil, 2017).

Video 3
La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible hoy

Fuente: https://coordinadoraongd.org/2020/10/page/2/

7. Conclusiones

El desarrollo es un proceso complejo que requiere de la confluencia de diferentes factores, entre los que se encuentra la financiación. En este capítulo nos hemos centrado en el análisis de diferentes fuentes de financiación que, si bien no son las más importantes en términos cuantitativos, tienen una lógica particular, derivada de su carácter internacional y de su vinculación al ámbito público (u oficial).

El Plan Marshall se considera el primer antecedente relevante de la actual ayuda oficial al desarrollo, si bien la lógica y el concepto en sí mismo han cambiado mucho desde entonces, estando en continua revisión y adaptación al contexto. Hoy en día, aspectos como la relación con una agenda de desarrollo internacional, en la actualidad la Agenda 2030, la eficiencia y la coherencia de políticas son elementos centrales que no se pueden ignorar.

Ya en la década de los años setenta se asumió el compromiso de destinar el 0,7% de la RNB de los países ricos a la financiación de políticas encaminadas a resolver los problemas de desarrollo de los más pobres. En el marco de la OCDE se creó el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en un contexto post Bretton Woods en el que proliferaron organismos internacionales, regionales o temáticos, preocupados por el desarrollo. Los donantes tradicionales (miembros del CAD) han canalizado recursos para el desarrollo de los más desfavorecidos durante décadas, pero muy lejos de la meta del 0,7%, y con políticas, con frecuencia descoordinadas y poco eficientes, además de sujetas a diferentes crisis, y procesos de deslegitimación, fatiga y reducción de los fondos de AOD. No obstante, con la llegada del siglo XXI se ha producido una importante transformación en la cooperación al desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en primer lugar, y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), posteriormente, han encaminado los recursos hacia la consecución de una serie de metas, intentando aunar esfuerzos. En las últimas décadas también, a los donantes tradicionales se les han sumado otros, no integrantes del CAD, entre los que destacan China o los países árabes productores de petróleo, entre otros, que frecuentemente utilizan la ayuda como instrumento comercial o para fortalecer alianzas políticas/económicas.

El reconocimiento internacional de las limitaciones de las fuentes oficiales en términos de generación de recursos financieros para el desarrollo ha estimulado la aparición de los conocidos como mecanismos innovadores de financiación o mecanismos de financiación no convencionales. Estos son aun relativamente poco importantes en términos cuantitativos, y algunos de ellos están aún en fase de discusión o exploración.

Más allá de los esfuerzos por avanzar en materia de innovación de los mecanismos de financiación, y del foco puesto en las últimas décadas sobre el tema de la eficacia en la gestión de la ayuda, en los últimos años cobra creciente impulso el debate sobre la coherencia de políticas para el desarrollo como gran reto de las políticas públicas, evidenciando la importancia de otras políticas diferentes a las de la ayuda internacional en los procesos de generación de condiciones de desarrollo equitativo y sustentable.

Bibliografía complementaria para el estudio

Economistas sin fronteras (2015): *Financiación del desarrollo y agenda post-2015- Dossier EsF nº 17: 2015*

Naciones Unidas (Último año disponible): *Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. El objetivo de las inversiones de impacto es:

a. Generar un impacto social y/o ambiental positivo.
b. Obtener un rendimiento financiero.
c. Aunar los intereses de los inversores públicos y privados.
d. Todas las anteriores son ciertas.

2. Tradicionalmente, ¿qué sector ha sido pionero en movilizar mayor financiación de mecanismos innovadores?:

a. El comercio.
b. La salud.
c. Las industrias extractivas.
d. La educación.

3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo

a. Se ha desarrollado mayormente en el ámbito del CAD.
b. Ha encontrado en la OCDE actitudes reticentes a su puesta en marcha.
c. Estuvo totalmente ausente en el marco de los ODM.
d. Cuenta con la referencia explícita en el marco de la Agenda 2030 de la mano del ODS 17.

4. El Plan Marshall tenía por objeto

a. Promover la internacionalización de las empresas americanas en Europa y neutralizar la influencia que había alcanzado la URSS.

b. Promover el desarrollo de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco de fomentar exclusivamente la iniciativa privada.

c. Elevar la renta de todos y cada uno de los países de Europa, hubieran participado en la Segunda Guerra Mundial o no, a cambio de la instalación de bases militares para enfrentar a la URSS.

d. Ninguna de las respuestas anteriores es correcta.

5. El informe Pearson

a. Buscada incrementar la eficacia de la ayuda.

b. Estableció la obligatoriedad de que los países ricos donaran parte de su renta a los países pobres, a través de la AOD.

c. Intentó frenar la denominada "fatiga de la ayuda".

d. Todas las anteriores son ciertas.

Preguntas de verdadero y falso

1. El Informe Pearson planteaba a finales de los años 60 una nueva estrategia de la ayuda al desarrollo centrada mayormente en la recomendación de aumentar los fondos de AOD hasta el 0,7% del PNB de los países donantes.
2. En los años 80, en un contexto de cuestionamiento de las políticas de ayuda al desarrollo y de su eficacia, se produjo un fuerte descenso de los flujos de AOD, que dio origen al concepto de "fatiga de la ayuda o de la cooperación".
3. Los impuestos sobre transacciones financieras no serán adoptados por los principales países europeos, incluida España, al generar una desventaja comparativa de los mercados financieros en los que se aplica frente a aquellos que deciden no adoptarlo.
4. La AOD en Japón y Estados Unidos es muy importante para sus gobiernos, que realizan un gran esfuerzo financiero.
5. La década de los sesenta se conoce como década dorada en relación con los temas de financiación al desarrollo, en tanto que se institucionalizó el sistema financiero internacional de la AOD.

Bibliografía

AIREF. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018). Informe sobre líneas fundamentales de presupuestos de las AAPP 2019. Congreso de los diputados 25 de octubre de 2018.

Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2019): El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Los libros de la Catarata y IUDC. Madrid.

Banco Mundial (2020). What Is Carbon Pricing?

Boussichas, M., y Nossek, V. (2018). What is new in development finance? Documento de trabajo Ferdi, P227, mayo 2018.

Calabuig, C. y Llanos, M. (2010). *La cooperación internacional para el desarrollo.* Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo. Universitat Politècnica de València, Valencia.

Clemens, M. y Moss, T. (2005). "Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target", *Centre for Global Development Working Paper Series,* núm. 68, Centre for Global Development, Washington DC.

Curbelo, J.L. y Madrazo, R. (2018). Financiación combinada y desarrollo sostenible. Asociación de Tècnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Dalberg Group (2014). Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes. Innovative Financing Initiative.

Dubois, A. (2017): La medición de la Financiación al Desarrollo cuestionada. Boletín de recursos de información n°52, Centro de Documentación Hegoa.

Dubois, A. y Yoldi, P. (2001): La financiación del desarrollo: Flujos privados y ayuda oficial al desarrollo Manuales de Formación. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Durán, G. y Álvarez, I. (2009). "El impuesto global sobre el carbono", en Alonso, J. (ed.). Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas, Editorial Siglo XXI-Fundación Carolina, pp. 247-290.

Elmer, P., Marino, M., Richter, P., y Zhang, E. (2018). Innovative Finance: Putting your money to (decent) work. Organización Internacional del Trabajo (Paper no. 75). Ginebra.

GIIN. Global Impact Investing Network (2020). 2020 Annual Impact Investor Survey. Nueva York, EEUU.

Global Fund (2017). Innovative Finance.

Gutierrez, J.; Millán, N. y Martinez, I. (2017): Dentro o más allá de la ayuda. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Volumen 6, número 1, pp. 26-49.

Landau, J.P. (2004). Les nouvelles contributions financières internationales, Rapport au Prèsident de la Rèpublique. París.

Martínez, P. y Gil, M.L. (2017): El índice de coherencia de políticas para el desarrollo. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, Volumen 6, número 1, pp. 102-127.

Martinez, I. y Martinez, P. (2012): Coherencia de políticas. Diccionario crítico de empresas transnacionales. OMAL.

Millan, N.; Santander, G; Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. Ed. 2015 y más.

OCDE (2018) Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals. OECD Publishing. Paris.

OECD (2019): The Least Developed Countries Report 2019. Capítulo 2, Official flows and the evolving terms of aid dependence.

OECD (2020), *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020): Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD) – OECD.

OIT (2019). Panorama general de los tipos de mecanismos de financiación innovadores utilizados actualmente, las oportunidades y los riesgos conexos, y las posibilidades de que la OIT los adopte, 335.ª reunión, Ginebra, 14-28 de marzo de 2019.

OIT (2020): Perspectivas para 2030: Cooperación eficaz para el desarrollo en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. OIT

PNUD (2014). Informe de Desarrollo Humano. PNUD, Nueva York.

Unceta, K. et al. (2014). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas. Hegoa.

Unceta, K. y Yoldi, P. (2000): La Cooperación al desarrollo: Surgimiento y evolucion histórica. Manuales de Formación. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Daniel Gayo Lafée
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

Luisa Moreno Manso
Investigadora senior de la Fundación CIDEAL

1. Introducción

La cooperación para el desarrollo es más necesaria que nunca. La crisis global desatada por el virus COVID-19 ha puesto de manifiesto las dependencias de un mundo globalizado. En un mundo interdependiente, la cooperación internacional resurge como valioso instrumento para hacer frente a los retos comunes. El actual contexto de intensificación de las interdependencias sanitarias, económicas, financieras, climáticas, alimentarias y migratorias evidencian que la lógica del entendimiento y de la cooperación entre los países es, además de una aspiración normativa, una imperiosa necesidad para hacer frente a los actuales problemas globales, aunando esfuerzos y reforzando los intereses comunes entre los países frente a las amenazas y retos globales. Así, este capítulo analiza el papel y retos de la cooperación internacional al desarrollo en el contexto de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible -impulsada por las Naciones Unidas (ONU) desde el 2015, como nuevo marco internacional para el desarrollo hasta el 2030-, así como de un mundo post COVID-19.

Sobre esta base, se comienza analizando la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, destacando sus principales características y retos como nuevo paradigma internacional para el desarrollo. A ello le sigue la exposición del papel de cooperación bilateral y multilateral en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, a la vez que se presenta la renovada perspectiva de la UE, como primer donante mundial, en su política de cooperación a través de su nuevo instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación. A continuación, se com-

plementa el análisis destacando los nuevos retos y roles que se desprenden de la Agenda 2030 para destacados actores esenciales en la promoción del desarrollo y del sistema internacional de cooperación: los gobiernos, los nuevos donantes emergentes, la Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Triangular y el sector privado. Por último, se exponen algunos ámbitos estratégicos y principios de aplicación para la cooperación internacional para el desarrollo en un contexto post COVID-19. Se finaliza con las conclusiones.

2. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), denominada Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es un plan de acción impulsado por las Naciones Unidas que se aprobó en septiembre del 2015 como resolución de su Asamblea General con la firma de 193 países. Esta Agenda persigue promover el desarrollo sostenible en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz y estabilidad (como ámbitos esenciales del desarrollo), a través de la definición de 17 ODS que conforman un nuevo paradigma para el desarrollo con sus 169 metas a ser alcanzadas en el año 2030. Una forma de visibilizar los ODS es ver su posible vinculación directa con esos ámbitos clave del desarrollo sostenible (Tabla 1).

De esta manera, la Agenda 2030 incluye más objetivos y metas de desarrollo frente a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, del año 2000), con más ámbitos de actuación, más necesidades, y requiere de una gestión más compleja, con lo que la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible supone un salto cualitativo respecto a los ODM. Con ello se establece un nuevo paradigma de desarrollo sostenible en torno a las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la social y la medioambiental. La interdependencia de estas tres dimensiones del desarrollo sostenible requiere aplicar un enfoque integral del desarrollo y evitar la tradicional compartimentación de las intervenciones con visiones sectoriales del desarrollo.

Los ODS no han de contemplarse de forma aislada, sino de manera holista y coherente, resaltando las interrelaciones existentes entre ellos para aumentar el impacto de las actuaciones. Además, son ODS universales y vinculan por primera vez a todos los países (con independencia de su nivel de desarrollo), frente a los precedentes ODM que focalizaban los esfuerzos del desarrollo en la visión tradicional de ayuda a los países en vías de desarrollo. Y respecto a la diversidad de actores inmersos en los procesos del desarrollo, la Agenda 2030 vincula a todos ellos, públicos y privados, nacionales e internacionales (gobiernos nacionales y subnacionales, ONU, esquemas de integración regional, empresas, consumidores, universidades, familias, ONGD, fundaciones, sociedad civil, etc.), siendo todos corresponsables para contribuir a su logro.

Tabla 1
Ámbitos del desarrollo sostenible (DS) y Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

Ámbitos del DS	ODS directamente vinculados
Personas	ODS 1 (combate a la pobreza) ODS 2 (erradicar el hambre) ODS 3 (promoción de la salud y bienestar) ODS 4 (lograr una educación de calidad) ODS 5 (lograr la igualdad de género)
Prosperidad	ODS 8 (promoción de empleo decente y crecimiento económico) ODS 7 (lograr energía asequible y no contaminante) ODS 9 (potenciar la innovación, la industria e infraestructuras) ODS 10 (reducción de desigualdades) ODS 11 (lograr ciudades y comunidades sostenibles)
Planeta	ODS 6 (promoción del agua limpia y saneamiento) ODS 12 (sistemas de producción y consumo sostenibles) ODS 13 (combate al cambio climático) ODS 14 (protección de la vida submarina) ODS 15 (protección de la vida en ecosistemas terrestres)
Paz y estabilidad	ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas)
Medios y recursos	ODS 17 (alianzas multi-actor y multinivel, cooperación internacional, recursos y fuentes de financiación)

Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas

Si bien las responsabilidades son compartidas entre todos los actores inmersos en todo proceso de desarrollo, la principal responsabilidad para impulsar los ODS recae en los gobiernos a través de sus políticas nacionales e internacionales, a la par que se exige una mayor implicación del resto de actores y que se potencie un diálogo multi-actor y multinivel entre ellos. Con todo ello, la Agenda 2030 supone un nuevo marco de referencia para las políticas públicas de desarrollo, con importantes desafíos de gestión pública, de financiación del desarrollo y de diseño de estrategias y políticas públicas.

Así, un elemento determinante es que exista una firme voluntad política e implicación de los gobiernos para con la Agenda 2030, tanto en sus propios países con el diseño de las políticas internas, como a nivel internacional en sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo, migratoria, de comercio e inversión exterior, así como en su posicionamiento en la ONU y en los organismos internacionales y esquemas de integración en los que participe. La voluntad política de cada gobierno queda reflejada en la participación voluntaria voluntaria de los países en la plataforma de la ONU de procedimiento de seguimiento de avances en los ODS (Recuadro 1).

Recuadro 1

El compromiso de los gobiernos con sus avances en la Agenda 2030

Para visibilizar los avances de los gobiernos con la Agenda 2030, impulsar el conocimiento de experiencias, compartir recursos y potenciar alianzas, la ONU ha promovido una arquitectura institucional y mandato político al más alto nivel con la creación de la plataforma de Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (*High Level Political Forum on Sustainable Development*, en sus siglas en inglés). En esta plataforma, desde el año 2016 los gobiernos comparten sus Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV) sobre sus avances en los ODS y sus informes de progreso al respecto. En el caso de España se ha presentado un primer Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018, así como un informe voluntario de progreso con el *Progress Report 2019 – Implementation of the 2030 Agenda in Spain*, a la par que se ha adquirido el compromiso de volver a remitir un ENV en el 2021.

La participación y envío periódico de los ENV es un indicador del grado de compromiso de los gobiernos nacionales con la Agenda 2030. Así, en la actualidad sobresale que la mayoría de países han participado con el envío de al menos un ENV; que solo unos pocos no lo han hecho todavía (desataca el caso de los Estados Unidos de América, junto a Nicaragua, Cuba, la Santa Sede o Irán, y la mayoría de países menos adelantados en desarrollo); que buena parte de los países desarrollados sólo han remitido uno (Francia, Alemania, Japón, Italia, España, Bélgica, Irlanda, Canadá, Israel, Australia, Reino Unido, Islandia y Nueva Zelanda, entre otros); que hay más países en desarrollo que desarrollados con dos ENV enviados (China, Egipto, México, Ecuador, Chile, Guatemala, Honduras, Uruguay, Panamá, República Checa, Estonia, Eslovenia, Finlandia, Azerbaiyán, Indonesia, Qatar, Uganda, Nigeria, Níger, Turquía, Nepal, Bangladesh, Suiza y Filipinas, entre otros), o que el mayor compromiso se da en solo dos países en vías de desarrollo con tres EVN hechos (Togo y Benín).

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM número 13: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las políticas públicas: nuevos retos para integrar los ODS, por Daniel Gayo.

Para saber más:

Consulta el "Atlas de los ODS 2020" del Banco Mundial (a partir de su base de datos de indicadores de desarrollo mundial) donde se visualiza de forma interactiva las principales tendencias mundiales en los 17 ODS (para metas seleccionadas) y se explican conceptos sobre la medición de los ODS. A su vez, se incluyen algunas estimaciones (según la disponibilidad de datos) del impacto del COVID en los ODS.

En relación a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de los países donantes, el informe 2019 de cooperación al desarrollo de la OCDE refleja que importe global de Ayuda Oficial al Desarrollo[1] (AOD) de los países del CAD y otros proveedores en el 2017 ascendió a 169,2 mil millones de dólares, importe equivalente al 0,3% de su producto nacional bruto (PNB). Este desembolso está lejos de la ambición colectiva de que los países donantes destinen al menos el 0,7% de su PNB a la AOD, como compromiso renovado para atender a las necesidades de financiación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible[2].

Los fondos globales de AOD destinados a la cooperación internacional para el desarrollo, así como la situación del mundo actual en necesidades y ámbitos de intervención para el desarrollo (Tabla 2), muestra que los retos siguen siendo inmensos y que aún queda mucho camino por recorrer.

Estas dramáticas cifras actuales sobre carencias básicas (hambre e inseguridad alimentaria), inseguridad y riesgos (catástrofes naturales, desplazamientos y refugiados) o de violencia (contra las mujeres) son ejemplos de la urgencia por incrementar los recursos y focalizar esfuerzos desde la cooperación internacional y las políticas públicas actuando -coordinada y selectivamente- sobre los ODS.

En este sentido, los retos para la Agenda 2030 son amplios y acrecentados en la actualidad por el profundo impacto de la pandemia del COVID-19. Entre ellos, cabe destacar seis:

- En primer lugar, incrementar los recursos de la cooperación internacional (financiación sostenible y coherente) y de las políticas sociales y de inversión pública (a través de un aumento de la capacidad financiera de los gobiernos) en los ámbitos de las metas de los ODS.
- Por otro lado, respecto a las áreas de intervención, cobran especial atención: reforzar la salud y la seguridad alimentaria[3] (por los efectos de la pandemia), combatir el cambio climático[4] (ante el escaso avance en materia

[1] La AOD engloba el conjunto de flujos oficiales de financiación para promover el desarrollo y el bienestar de los países de ingresos bajos y medios. La AOD neta es la AOD total menos el reembolso del principal de los préstamos por parte de los países receptores.

[2] Para profundizar en las cuantías, procedencia y destino de los flujos de AOD véase el capítulo correspondiente a "La ayuda oficial para el desarrollo".

[3] Véase el vídeo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. o el de UN News sobre la ayuda humanitaria ante crisis alimentarias en un contexto COVID.

[4] Véase el vídeo del Secretario General de la ONU, António Guterres, sobre la necesidad de actuar contra el cambio climático; o el reportaje del PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente): "Restaurar el planeta. 10 acciones que cuentan".

Tabla 2
Alcance de necesidades en ámbitos de intervención para los ODS (datos del 2019)

Tema	Cifras en millones de personas (M/P)	% de población mundial	Informe /organismo
Hambre	• 820 millones de personas.	10,6 %	- Informe 2019 de la cooperación internacional. OCDE (2019)
Inseguridad alimentaria	• 1.300 M/P presentan niveles moderados. • 2.000 M/P con niveles moderados y graves. • (Yemen: 20,1 M/P; RD Congo: 16 M/P; Sudán del Sur: 7,5 M/P; Haití: 3,7 M/P)	17,2 % 26,4 %	- Informe sobre el seguimiento del progreso de los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura. FAO (2020).
Desplazamientos internos	• 79,5 mill. de personas desplazadas en el mundo. • 26 mill. personas refugiadas en el mundo. • 2/3 de los refugiados proceden de Siria, Afganistán, Sur-Sudan, Somalia, Myanmar.	1 %	- Informe mundial sobre desplazamiento interno 2019.
Desastres naturales	• 17,2 millones de desplazados por desastres naturales	0,22 %	- Informe de ACNUR. tendencias alobales. desplazamientos forzados en 2019.
Violencia contra las niñas y mujeres	• % de mujeres que han sufrido violencia física o sexual: 35%. • 137 mujeres son asesinadas a diario. • Trata de niñas y de mujeres. • 650 M/niñas se casaron antes de cumplir los 18 años. • 200 M/niñas sufrieron de mutilación genital femenina.	35 %	- Informe anual 2019-2020 de ONU Mujeres. - Informe anual 2018 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. - Infoarafía matrimonio infantil. UNICEF (2019). - Informe ONU Mujeres. Hecho y cifras violencia contra las mujeres. 2019.

Fuente: Elaboración propia.

medioambiental), atender a los refugiados[5] (ante los conflictos y las crecientes catástrofes naturales[6]) y promover la equidad de género (por el importante efecto multiplicador que tienen las mujeres en los procesos de desarrollo[7]).

- En tercer lugar, incrementar la coordinación y la coherencia de políticas de desarrollo sostenible entre los donantes (multi-actor) y entre éstos y las políticas públicas (multinivel) en cada país.

[5] Véase el vídeo de ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) sobre tendencias alobales de desplazamiento forzado en el 2019.
[6] Véase el vídeo de la FAO sobre el impacto de las catástrofes naturales en la agricultura.
[7] Véase el vídeo de ONU Mujeres: "Familias de hoy".

- En cuarto lugar, avanzar en la producción de adecuadas estadísticas nacionales para cubrir todos los indicadores de las 169 metas de la Agenda 2030, de manera que se facilite un adecuado seguimiento y monitoreo del progreso hacia las metas.
- En quinto lugar, la localización efectiva de la Agenda en los territorios rurales y urbanos, de la mano de los gobiernos regionales y municipales, y de los actores locales del desarrollo.
- Y, por último, potenciar la participación de las empresas y del sector privado en su contribución a los ODS: con una mayor concienciación respecto a su papel esencial para el desarrollo sostenible, con su necesaria aportación de recursos (financieros, tecnológicos, materiales y humanos) y de *know-how*, y con la creación de alianzas de desarrollo junto a los gobiernos y a los organismos de la sociedad civil.

3. La cooperación bilateral, la cooperación multilateral y la cooperación de la Unión Europea

La cooperación internacional para el desarrollo, desde sus orígenes tras la Segunda Guerra Mundial, ha estado caracterizada por dos formas tradicionales de ayuda: la cooperación bilateral entre dos estados y la cooperación multilateral entre varios estados mediante los organismos internacionales multilaterales. Resulta interesante analizar estas dos modalidades «tradicionales» de ayuda, a la vez que se profundiza en la cooperación de la UE (cooperación multilateral) dada su importancia e influencia como primer donante mundial en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo internacional. Todo ello permitirá profundizar, en el siguiente punto de este capítulo, en el análisis de los nuevos roles y retos ante los ODS para los actores en la promoción del desarrollo, como para la cooperación internacional.

3.1. La cooperación bilateral de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo y la cooperación multilateral

Los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) –organismo que persigue coordinar las políticas económicas de sus 33 países miembros, catalogados en su generalidad como países de un relativo alto nivel de desarrollo- canalizan la ayuda al desarrollo a los países socios bien a través de su cooperación bilateral, o de la cooperación multilateral. La cooperación bilateral se refiere a las actividades de cooperación sostenidas directamente por un país a otro país, y viceversa, en donde los dos países realizan en un esfuerzo por compartir recursos en un área de interés común, que pueden incluir, además de recursos financieros y materiales, información, personal y hallazgos de investigación. La ayuda bilateral mundial, en sus tres componentes de

Para saber más

Consulta las estadísticas oficiales del CAD sobre quiénes son los principales donantes, cuántos recursos financieros utilizan y cuáles son sus destinos en sus datos sobre financiación del desarrollo. Así, se puede señalar la cooperación bilateral y multilateral tienen un peso muy importante en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo: en 2019, la AOD de la cooperación bilateral de los países miembros del CAD ascendió a 110.467 millones de dólares, lo que representa el 0,3% de su PNB; mientras que la cooperación multilateral de todos los países del CAD supuso en el 2018 un total de 42.650 millones de dólares.

proyectos y programas de desarrollo y de cooperación técnica; de ayuda humanitaria; y de condonación de deuda externa, representa la mayor parte (alrededor del 60%) de los flujos de AOD a nivel mundial.

La mayoría de la ayuda bilateral de la cooperación internacional para el desarrollo está integrada en el CAD. Desde su creación en 1961, el CAD ha establecido para sus países miembros los principios para diseñar sus políticas de cooperación para el desarrollo, a la vez que define qué debe considerarse como AOD y actualiza periódicamente la lista de países susceptibles de recibir AOD. Hay que destacar que el CAD reúne como foro a los mayores 30 donantes mundiales y a órganos observadores, y que desde hace décadas promueve mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo. Como organismo propositivo de principios, criterios y metodologías para la cooperación internacional para el desarrollo -y que periódicamente supervisa las políticas de cooperación de sus estados miembros-, el CAD continúa teniendo un peso importante en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, no sólo para sus miembros, sino también para la comunidad internacional. Así se puede comprobar en la Tabla 3, donde se recogen los principales consensos internacionales en materia de cooperación para el desarrollo desde el año 2000.

Desde el año 2000, la comunidad internacional ha ido asumiendo varios compromisos comunes para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda. Las tres conferencias internacionales de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo -el Consenso de Monterrey (2002), Doha (2008) y Addis Abeba (2015)- atestiguan un compromiso prácticamente mundial en relación con la financiación del desarrollo. Los cuatro foros de alto nivel de la eficacia de la ayuda al desarrollo -Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011)- corroboran la necesidad de aumentar la coordinación para promover una ayuda eficaz. A nivel de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa (2010) y el consenso de Desarrollo de la UE -en sus dos definiciones en el 2006 y el 2017- asientan las bases de la cooperación europea. Por último, las cumbres de Naciones Unidas

Tabla 3
Principales consensos en materia de cooperación internacional

2000	Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas	En la cumbre de Nueva York, se consigue un consenso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a alcanzar en 2015.
2002	Consenso de Monterrev	Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
2003	Declaración de Roma. sobre la armonización	En el I Foro de Alto Nivel de Armonización (Roma), los donantes acuerdan coordinar sus actividades y reducir los costes de transacción para los países receptores de ayuda.
2004	Memorándum de Marrakech	Hace especial fomento, e hincapié, en la gestión orientada a resultados.
2005	Declaración de París. sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo	En el II Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda al desarrollo, los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a mejorar la calidad de ayuda a través de la aplicación de principios como la apropiación, la alineación, la armonización y coordinación, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad.
2006	Consenso europeo sobre desarrollo	Consenso de la UE donde se establecen los valores y mecanismos de la ayuda europea.
2007	Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo	Código de la UE para mejorar la calidad de la ayuda, que promueve la especialización en tres sectores de intervención por país miembro.
2008	Proarama de Acción de Accra	El III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo fomenta la división del trabajo, en función de las ventajas comparativas de cada actor.
2010	Tratado de Lisboa	Tratado de la UE que crea el Servicio de Acción Exterior convirtiendo las delegaciones de la UE en embajadas de Europa.
2011	Agenda para el Cambio de la UE	Busca mejorar el impacto de la ayuda europea para el desarrollo.
2011	Foro de Alto Nivel de Busan	En el IV Foro de alto nivel de Eficacia de la Ayuda al desarrollo se da seguimiento de los avances de la Declaración de Paris y del Programa de Acción de Accra.
2015	Agenda 2030	Conferencia de Naciones Unidas que establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (septiembre 2015).
2015	Conferencia sobre Cambio Climático	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-21) celebrada en diciembre de 2015 en París.
2015	Agenda de Acción de Addis Abeba	Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
2017	Consenso europero de desarrollo	Bajo el título «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro», la UE asienta las nuevas bases de la cooperación internacional de la UE.

Fuente: Elaboración propia

-Cumbre del Milenio (2000) y la Agenda 2030 (2015)- presentan un compromiso mundial en torno a la cooperación internacional para el desarrollo sostenible y al avance hacia el desarrollo a nivel global.

Por su parte, en la cooperación multilateral los organismos internacionales están trabajando como intermediarios, entre donantes y países receptores. Entre ellos destacan la ONU y sus agencias, los diferentes bancos regionales de desarrollo, y la Unión Europea. Con este tipo de cooperación, los Estados financian a través de los organismos internacionales grandes programas y proyectos de desarrollo que, por su alto coste, difícilmente podrían ser abordados por una agencia nacional de cooperación de un país donante. El sistema multilateral de cooperación internacional para el desarrollo se compone de tres tipos de organismos multilaterales (tabla 4):

- los organismos no financieros que se presentan bajo la denominación genérica de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES), en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

- las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), donde se integran el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo Banco Mundial (BM), y los Bancos Regionales y Subregionales de Desarrollo,

- las organizaciones supranacionales de integración regional, como la Unión Europea.

Para finalizar cabe destacar que la cooperación internacional bilateral para el desarrollo es una modalidad muy valorada por los gobiernos nacionales tanto por su voluntad de realizar un control directo de la ayuda, como por la visibilidad que se adquiere con ella y por la exigibilidad de rendición de cuentas. Uno de los grandes retos de la cooperación bilateral es el peligro de la fragmentación de la ayuda, así como la necesidad de una estrategia clara de un compromiso conjunto y de diálogo entre los socios bilaterales y multilaterales. Los exámenes de supervisión (inter pares) del CAD así lo resaltan.

Por su parte, la cooperación multilateral se enfrenta al reto de la proliferación de canales multilaterales. En la actualidad existen más de 150 organismos multilaterales con más de 15.000 fondos y programas diferentes de desarrollo. Es necesario realizar un estudio sobre su eficacia y la calidad del sistema multilateral de ayuda al desarrollo. Otro de los grandes retos de la cooperación multilateral es el alto peso que tienen las contribuciones asignadas, ya que éstas tienen una mayor vulnerabilidad de financiación y parecen más expuestas a la influencia de donantes individuales (OCDE, 2020). Por su parte, la pandemia del COVID-19 ha demostrado que la cooperación multilateral es más necesaria que nunca para superar los desafíos globales ante su impacto y alcance planetario.

Tabla 4
Tipología de organismos multilaterales de desarrollo

OMUDES NO FINANCIEROS	Sistema de Naciones Unidas	• Programa de Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD) • Programas de especialización sectorial: UNICEF; ACNUR, PMA; FNUAP; ONU Mujeres, ONUSIDA, UNRWA, Hábitat; PNUMA. • Agencias especializadas: OMC, OIT, OMS, FAO; Unesco, OPS, etc. • Comisiones económicas que dependen del ECOSOC: CEPAL, UNECA. • Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
OMUDES FINANCIEROS	Grupo del Banco Mundial	• Banco Mundial, Asociación Internacional para el Fomento (AIF), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
	Bancos Regionales	• Banco Interamericano de Desarrollo (BID) • Banco Africano de Desarrollo (BAfD) • Banco Asiático de Desarrollo (BAD) • Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)
	Bancos Subregionales de Desarrollo	• Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) • Corporación Andina de Fomento (CAF)
	Fondo Monetario Internacional	• Fondo Monetario Internacional (FMI)
	Fondos globales	• Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF) • Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis (GFATM) • Alianza Global para la Vacunas y la Inmunización (GAVI) • Iniciativa de Vida Rápida - Educación para Todos
	Financiación innovadora	• La Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIM) ligada a la GAVI • UNITAID • La Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP) • La Asociación Internacional por la Salud (IHP)
INSTITUCIONES REGIONALES	UE	• Comisión Europea – DG DEVCO (EuropeAid) • Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible • Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
	América Latina	• Organización de Estados Americanos (OEA), • Mercosur, • Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) • Comunidad Andina de Naciones (CAN), • Unión Sudamericana (UNASUR), • Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)
	África	• Unión Africana, Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) • Comunidad para el Desarrollo del África del Sur (SADC) • Comunidad de Estados de África Oriental (EAC) • Nueva Asociación para el Desarrollo Africano (NEPAD)

Fuente: Elaboración propia

3.2. Unión Europea y el instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional

La Unión Europea (UE), como mayor donante mundial de ayuda al desarrollo[8], requiere nuestra especial atención. El marco de actuación de la UE para la cooperación al desarrollo se establece en el nuevo Consenso europeo sobre desarrollo, establecido en el año 2017. El objetivo principal de la UE en materia de cooperación internacional es la erradicación de la pobreza y el logro de los ODS con su determinación de no dejar a nadie atrás.

El 18 de septiembre de 2020, tras dos años de negociación entre las diferentes instituciones de la Unión Europea, la Comisión Europea aprobó la puesta en marcha del nuevo Instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional (NDICI, en sus siglas en inglés). Con este nuevo instrumento, la Comisión Europea fusiona los diversos programas de acción exterior en un único nuevo instrumento integral de ayuda al desarrollo de la UE. Hasta el momento, los temas más controvertidos de las negociaciones del NDICI han sido: el porcentaje de la ayuda computada como AOD; la exigencia del Parlamento Europeo de integrar el Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto; la delimitación de los fondos destinados a África y a Vecindad; realizar intervenciones de nueva gobernanza a través de un mayor número de actos delegados; establecer o no la migración como un elemento de condicionalidad, y el rol de la institución financiera correspondiente (de la Comisión Europea, del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, o del Banco Europeo de Inversiones).

Con el nuevo instrumento NDICI la UE cambia su manera de financiar su cooperación al desarrollo, si bien continúa centrándose en la buena gobernanza, la democracia y los derechos humanos, el cambio climático, la migración y la movilidad. Su prioridad son los países más necesitados, especialmente los países menos desarrollados, los países de renta baja, y los países frágiles o en crisis. La UE sigue tratando de cumplir su objetivo de destinar el 0,7 % de su PNB a la AOD, y el 0,2 % a los países menos desarrollados. Una novedad importante con la adopción del nuevo instrumento es que, con la integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la UE se aumenta la participación y el control del Parlamento Europeo en las acciones en favor del desarrollo. Al menos el 92% de la financiación del nuevo instrumento de la acción exterior de la UE deberán cumplir los requisitos del CAD y deberá contabilizarse como AOD.

[8] La UE invirtió 74.400 millones de euros en ayuda oficial al desarrollo (AOD) en el año 2018, con 13.200 millones de euros gestionados por la Comisión Europea, cuantía que representa en conjunto (de la Comisión, junto a la de los 27 Estados miembros) más de la mitad de la AOD mundial.

Con este nuevo instrumento, la UE trabajará con un presupuesto único de casi 80.000 millones de euros (79.460 millones de euros). En un esfuerzo por racionalizar los instrumentos de financiación existentes[9], la Comisión fusiona diez reglamentos, una decisión y un fondo extrapresupuestario y los reemplaza por un instrumento único, el NDICI. Con este cambio, se pretende simplificar el marco legislativo, reducir la burocracia y responder de manera más flexible a desafíos y crisis imprevistas.

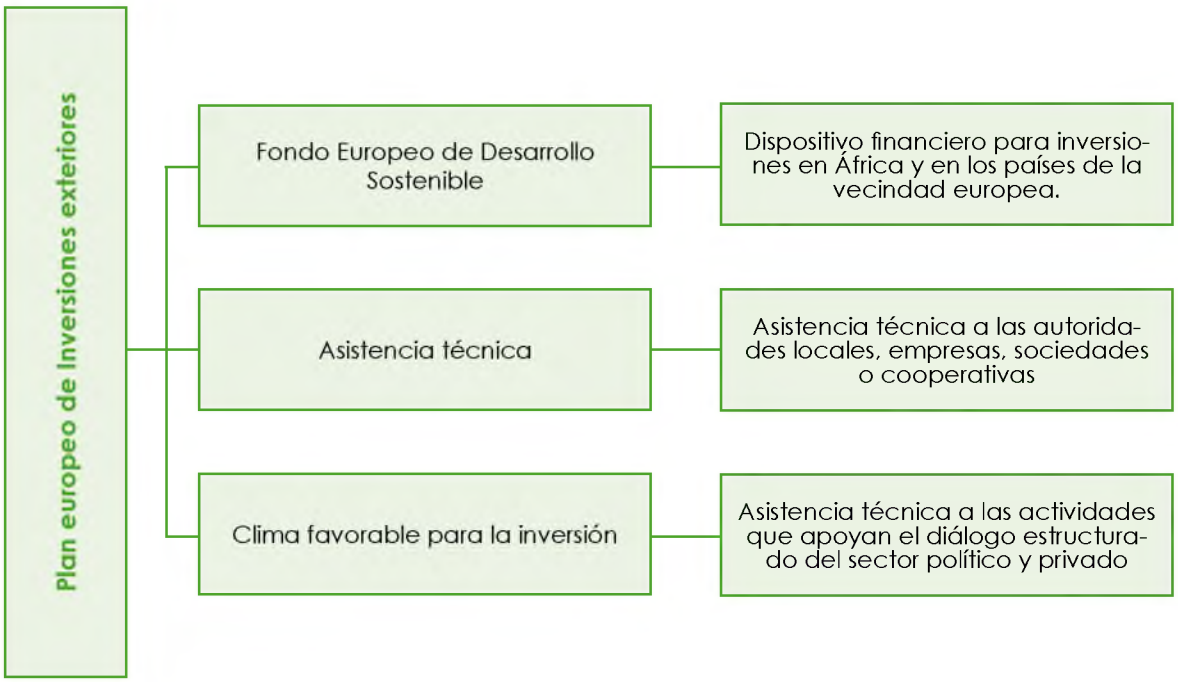
El nuevo instrumento NDICI dispone de tres componentes: uno geográfico, uno temático y uno de respuesta rápida. A nivel presupuestario, el Consejo propone asignar 60.380 millones de euros al componente geográfico, 6.300 millones de euros al componente temático y 3.100 millones de euros al componente de respuesta rápida. Así mismo, se reservan 9.500 millones de euros adicionales para el colchón de desafíos y prioridades emergentes. A su vez, el NDICI también incluye un nuevo marco de inversión para la acción exterior como Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) con el objetivo de captar recursos financieros adicionales para el desarrollo sostenible del sector privado. La Comisión Europea parte de la premisa de que, junto con el sector privado y gracias al efecto multiplicador, con este nuevo instrumento se puede llegar a movilizar hasta medio billón de euros en inversiones para el periodo 2021-2027 (Plan de Inversión Exterior de la UE).

El PEIE está integrado por tres pilares. El primer pilar lo constituye el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+) con el principal objetivo de proporcionar un dispositivo financiero integrado para financiar las inversiones en las regiones de África y en los países de la vecindad europea. Incluye tanto operaciones de financiación mixta, como las garantías. El segundo pilar permite proporcionar asistencia técnica a las autoridades locales, así como a las empresas, sociedades o cooperativas para fortalecer la eficacia y viabilidad de sus proyectos. El tercer pilar permite prestar asistencia técnica a las actividades que apoyan el diálogo estructurado del sector político y privado con los países socios, y otras partes interesadas, para mejorar el clima de inversión y el entorno empresarial (Diagrama 1).

Así, el nuevo marco e inversión de la UE estará formado por el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior, con una capacidad incrementada de hasta 60.000 millones de euros, con el fin de apoyar a las microempresas y las PYME, promover la creación de empleo digno, reforzar las infraestructuras públicas y privadas, fomentar las energías renovables y la agricultura sostenible y apoyar la economía digital, entre otros.

[9] Reglamentos que expiran el 31 de diciembre de 2020.

Diagrama 1
Pilares del Plan Europeo de Inversiones Exteriores



Fuente: Elaboración propia

El FEDS+ está compuesto por dos plataformas de inversión regionales: una para África (la Plataforma de Inversión UE África) y una para la Vecindad de la UE (la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad). Estas plataformas se establecen sobre la base de instrumentos anteriores de financiación mixta, como el Instrumento de ayuda a la inversión en África y el Instrumento de Inversión de la Política Europea de Vecindad. Combinan la financiación mixta de la UE con un nuevo instrumento de garantía (la Garantía del FEDS). Los objetivos son aumentar los recursos utilizados para abordar las causas profundas de la migración y contribuir a la consecución de los ODS.

La Garantía del FEDS es un elemento clave de carácter innovador del Plan Europeo de Inversiones Exteriores, que se utiliza para reducir los riesgos que conlleva invertir en desarrollo sostenible en países asociados, con lo que ayuda a movilizar la inversión[10]. Su objetivo es respaldar inversiones en África y en la vecindad europea como medio de fomentar un desarrollo económico y social sostenible e integrador, maximizar la adicionalidad y atraer fondos del sector privado. La garantía está destinada a servir de mecanismo de reducción del

[10] Hasta 2019, se han asignado 1.540 millones de euros a un total de veintiocho programas de garantía propuestos. Se prevé que aporten una inversión total de 17.500 millones euros.

riesgo para movilizar la financiación del sector privado y evitar al mismo tiempo las distorsiones del mercado[11]. La garantía del FEDS no excederá los 1.500 millones de euros con cargo al presupuesto general, con posibilidad de recibir contribuciones de otras partes[12].

Todos estos cambios en la organización global de la acción exterior de la UE conforman una nueva era para su cooperación internacional para el desarrollo. A su vez, con la adopción de un presupuesto único y del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional la UE refuerza la lógica del paradigma de la Agenda 2030, según el cual todas las intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo están interrelacionadas entre sí.

4. Nuevos roles y retos para los actores ante los ODS

Los nuevos retos globales y las interrelaciones de los ODS implican nuevos roles para los principales actores en la promoción del desarrollo y de la cooperación internacional del siglo XXI: (1) los gobiernos nacionales y la cooperación oficial descentralizada de los países donantes tradicionales, (2) los donantes emergentes, (3) la cooperación sur-sur y la cooperación triangular, (4) la sociedad civil organizada (SCO) a través de las ONGD, sindicatos, medios de comunicación social, asociaciones de derechos humanos, asociaciones de inmigrantes, las organizaciones religiosas, etc., (5) la academia y la cooperación universitaria y (6) el sector privado empresarial a través de las empresas y las organizaciones empresariales, las empresas de economía social, las asociaciones filantrópicas, las alianzas público privadas para el desarrollo, etc. Veamos los principales retos para algunos de ellos (Diagrama 2).

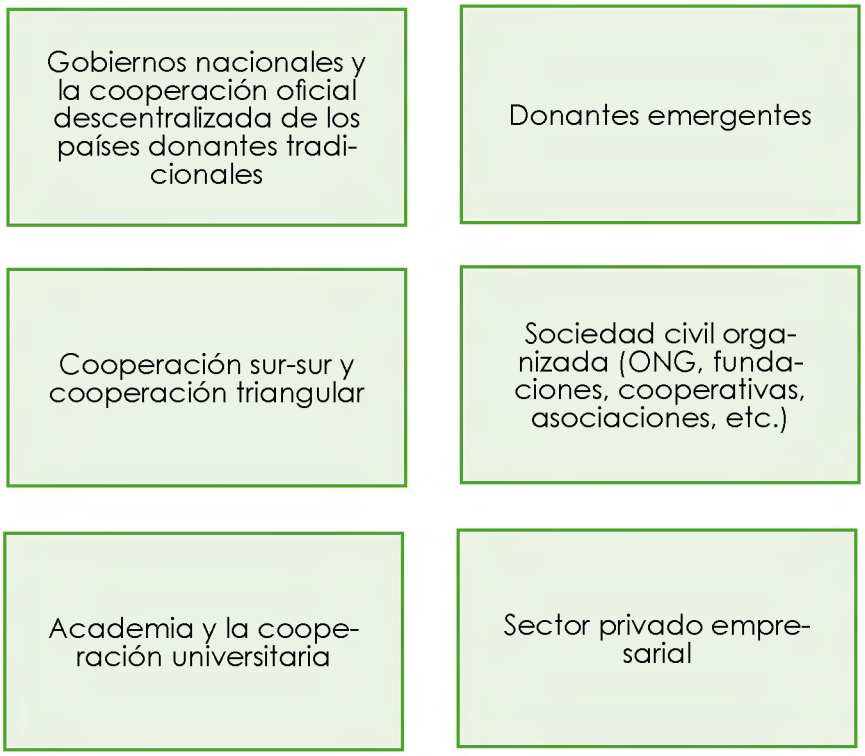
4.1. Retos para los gobiernos

El nuevo marco de la Agenda 2030 conlleva que los gobiernos de todos los países tengan un rol activo y estratégico en la promoción del desarrollo sostenible, con importantes retos de gestión y de actuación pública. Así, el sector público adquiere un renovado papel como actor estratégico y director del desarrollo hacia los ODS en sus países. Lo hace a través del diseño de políticas públicas que generen estabilidad, resiliencia y redistribuyan el ingreso para asegurar a los estratos más pobres y vulnerables un mínimo de bienestar multidimensional. A su vez, se requiere un necesario fortalecimiento de las instituciones, y un impulso de

[11] De las veintiocho garantías, siete acuerdos de garantía se firmaron en abril de 2020.

[12] Hasta finales de 2019, las contribuciones adicionales incluían: 50 millones dólares procedentes de la Fundación Bill y Melinda Gates; 9,6 millones de euros de Dinamarca; 300 000 euros de Chequia y 100 000 euros de Estonia.

Diagrama 2
Principales actores para la promoción del desarrollo y de la cooperación internacional en el siglo XXI



Fuente: Elaboración propia

las políticas fiscales redistributivas que aumente la capacidad financiera de los gobiernos con mayores recursos propios que permita disminuir la dependencia financiera externa. En el marco de los ODS, se pueden destacar tres retos fundamentales para los gobiernos en su objetivo de potenciar el desarrollo sostenible:

- la generación de recursos públicos adicionales;
- la mejora de la coordinación y coherencia en las políticas públicas para el desarrollo sostenible;
- y el enfoque integral del desarrollo –y de la interrelación de ODS- en el diseño de las políticas públicas.

El primer reto hace referencia a la capacidad de intervención del sector público para promover el desarrollo sostenible y, por ello, tiene que ver con que se generen suficientes recursos y medios de implementación para avanzar en los ODS. Aquí, resulta determinante que los gobiernos tengan suficiencia financiera para la ejecución de políticas públicas que impulsen los ODS, de tal manera que en la mayoría de los países se precisa de una mayor movilización de recursos domésticos, en buena medida y preferiblemente, a través de mayores niveles de

recaudación tributaria. Cuánto aumente y cómo se instrumente la obtención de recursos públicos determinará su impacto directo en varios ODS: en lograr los medios necesarios para su consecución (ODS 17), en la reducción de desigualdades en la distribución de la renta (ODS 10), o en el crecimiento económico y el empleo (ODS 8), entre los más directamente vinculados. Aprovechar para incrementar la progresividad real del sistema impositivo con una mayor intensidad recaudatoria de los impuestos directos y/o progresivos puede contribuir a lograr mayores niveles de equidad, a la par que una mayor recaudación pública -de la mano de unas políticas públicas más eficientes- puede contribuir a sanear las cuentas públicas con una reducción de déficits fiscales y de los niveles de endeudamiento público (y de dependencia financiera externa, en buena parte de los países en vías en desarrollo). Aquí, aflora el debate de las reformas fiscales como elemento determinante de los procesos de desarrollo.

Además, el aumento de recaudación pública posibilitaría financiar mejoras -y una mayor cobertura- en la provisión de la educación pública (ODS 4) y la sanidad pública (ODS 3), en los programas de protección social (ODS 1 y ODS 2), en las infraestructuras (ODS 9), o en las políticas de combate al cambio climático (ODS 13), por mencionar algunos ámbitos esenciales para el desarrollo sostenible. No obstante, también hay que resaltar que la obtención de mayores recursos para el desarrollo ha de venir, en buena parte, a través del importante papel que las empresas ejercen en la financiación del desarrollo, bien a través de las inversiones privadas -y de Inversión Extranjera Directa (IED) en los países en desarrollo[13]-; de su responsabilidad social corporativa, de la financiación de donaciones y creación de fondos de desarrollo (por ejemplo, la aportación en abril del 2020 de la Fundación Bill y Melinda Gates de 250 millones de dólares a la Organización Mundial de la Salud), o de la creación de eficaces alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD).

De poco sirve aumentar la capacidad de intervención del sector público para promover el desarrollo si no va acompañada de la necesaria coordinación y coherencia de las políticas públicas para el desarrollo sostenible[14]. Aquí adquiere especial relevancia el diseño de adecuadas estrategias a largo plazo y planes para el desarrollo sostenible, a la par que exista coordinación multinivel y multi-actor que permita una coherencia sistémica de las intervenciones y, con ello, se pueda aumentar su impacto en el desarrollo sostenible. Así, cada país ha ido elaborando su propio plan o estrategia nacional para ejecutar la Agenda 2030 en su territorio. Un ejemplo de ello es la aprobada por el gobierno de España (Recuadro 2)

[13] Respecto de este asunto se puede consultar el capítulo sobre Empresas transnacionales e inversión extranjera directa de este mismo libro.
[14] Para profundizar en el análisis de la coherencia de políticas se puede consultar el capítulo La financiación internacional para el desarrollo de este libro.

Recuadro 2

El plan del gobierno de España para la implementación de la Agenda 2030

La planificación del gobierno de España para avanzar en la Agenda 2030 se recoge en su Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobado en junio del 2018. En él se visibiliza el estado de situación de cada ODS en nuestro país, el compromiso que adquieren tanto los gobiernos subnacionales (CCAA y ayuntamientos) como las organizaciones de la sociedad civil con la Agenda 2030; la necesidad de alinear las políticas, los programas y las instituciones con los ODS; el establecimiento de alianzas entre los actores; o el interesante protagonismo que adquiere el diseño de las "políticas palanca[15]" para los ODS (punto 7.1. de dicho Plan).

Hay que resaltar que, si bien este Plan es un primer y valioso avance de diagnóstico de situación respecto a los ODS, todavía está pendiente la aprobación de la anunciada estrategia española de desarrollo sostenible, que permita establecer objetivos a largo plazo para las políticas públicas, que genere un marco de estabilidad y certidumbre –para todos los actores, públicos y privados- en la planificación del desarrollo sostenible en España, y que refuerce la coordinación entre el gobierno central, las CCAA y los ayuntamientos en el diseño de sus planes de desarrollo territoriales.

Fuente: Extracto de la Carta del GETEM número 13: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las políticas públicas: nuevos retos para integrar los ODS, por Daniel Gayo

La necesidad de lograr una mayor coordinación para el desarrollo genera la oportunidad de aplicar un triple enfoque para una nueva arquitectura de las políticas públicas para alcanzar los ODS: i) con una mayor coordinación intersectorial que rompa el tradicional diseño de políticas por compartimentos ministeriales; ii) con una mayor articulación territorial que fomente la coordinación y la cohesión territorial y el cierre de brechas de desarrollo entre las regiones; y iii) con una protección social a lo largo de la vida que responda a las nuevas necesidades, ante el cambio de la estructura demográfica (de la esperanza de vida), de flujos migratorios, o como respuesta al surgimiento de retos y crisis sanitarias y alimenticias (por pandemias, por escasez o encarecimiento de alimentos básicos, por el calentamiento global y catástrofes naturales, y por escasez de agua, entre otros).

Un elemento clave para la coherencia de políticas públicas para el desarrollo sostenible es que exista un adecuado alineamiento entre ellas por parte de los

[15] El concepto de "política palanca" hace referencia a aquellas políticas y programas que aceleran el progreso hacia los ODS, con enfoque transversal y coherente, y que permiten alcanzar un impacto más rápido en el desarrollo sostenible.

diferentes actores multinivel. De ahí la importancia de que exista una estrategia nacional de desarrollo sostenible, o Plan Nacional de Desarrollo, a la que se puedan alinear los planes territoriales de desarrollo de los gobiernos subnacionales (regiones y municipios), los proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo, o los programas regionales multilaterales que se desplieguen en los esquemas de integración regional. Con ello, se posibilita que aumente el impacto de todas las intervenciones en su contribución al proceso de avance hacia un desarrollo sostenible a través de una adecuada suma de esfuerzos y complementación de las actuaciones, del surgimiento de sinergias para el desarrollo, y de la creación de alianzas público privadas para el desarrollo (APPD). De nuevo, aflora la importancia de que exista una adecuada coordinación y confianza entre la diversidad de actores para que sea posible esa necesaria alineación de esfuerzos para avanzar en los ODS compartidos. Así, el binomio entre la coordinación (y confianza) entre actores y la coherencia de políticas e intervenciones se muestra indisoluble -y de refuerzo bidireccional- para promover el desarrollo sostenible.

Por último, hay que resaltar el reactivado y necesario papel de los gobiernos subnacionales para potenciar el avance en las metas de los ODS. Es preciso involucrar a los municipios y a las regiones en la consecución de los ODS para promover la sensibilización y participación de la ciudadanía en la Agenda 2030, para potenciar que se dé un desarrollo "desde abajo" sostenible y, en definitiva, para aumentar la eficacia de las intervenciones partiendo de un mejor conocimiento de los problemas, las necesidades, los recursos y capacidades existentes en los diferentes territorios. La localización de la Agenda 2030 es uno de los principales retos actuales para progresar de forma rápida y eficaz en los ODS, y para ello se requiere dotar a los gobiernos subnacionales de suficiente financiación, a la par que se refuercen institucionalmente sus capacidades de gestión pública.

La integralidad del desarrollo sostenible, con sus diferentes dimensiones (económica, social y medioambiental) y ámbitos de actuación (resaltados con los 17 ODS), supone quizás el reto más novedoso para el diseño de las políticas públicas ante la Agenda 2030. Requiere romper con el diseño tradicional de políticas públicas por departamento ministerial, consejería o concejalía; elevar el foco a una perspectiva integral y sistémica del desarrollo sostenible; conocer las interrelaciones entre los ODS y sus metas; y coordinarse con otras administraciones públicas y con la diversidad de actores. Es decir, se requiere de un cambio de cultura en la gestión pública a través de una clara voluntad política hacia la Agenda 2030, y promover la formación y especialización en materia de ODS a los cuadros de dirección, gestión y técnicos de las administraciones públicas, que posibilite vencer la resistencia al cambio en los procedimientos de gestión pública.

La necesidad de aplicar una gestión pública orientada a resultados de desarrollo sostenible en todas las fases del proceso de actuación pública -y de diseño de las políticas públicas- demanda un adecuado entendimiento de la integralidad del desarrollo y de su encaje tanto con los instrumentos de gestión pública (de regulación, administrativos, de planificación, operativos y de proceso, de incentivación económica, o de medición, seguimiento y evaluación, entre otros), como con las actuaciones y canales de intervención pública (de planificación, con las unidades organizativas y de acción, con los controles e inspecciones, o con los informes de resultados y de rendición de cuentas, entre otros).

4.2. Retos para los donantes emergentes de ayuda al desarrollo

La cooperación bilateral entre países y la realizada por organismos multilaterales se ha consolidado como modalidades clásicas de ayuda al desarrollo entre países desarrollados y en vías de desarrollo. No obstante, a pesar de la canalización en los últimos 60 años de recursos financieros y de ayuda técnica por parte de los primeros hacia los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil de los segundos, se constata que no se han conseguido los deseados objetivos de desarrollo. El aumento de las desigualdades norte-sur, la fatiga del donante al no ver resultados tangibles, o la nueva organización mundial a medida que avanza el progresivo proceso de globalización económica y financiera, hace que los países "del Sur" quieran adquirir un sitio (o nuevo protagonismo) en el panorama internacional y, por ello, surjan como nuevos actores y donantes de ayuda.

Es así como las transformaciones políticas, económicas y de la manera de entender el desarrollo configuran parte del nuevo escenario internacional de cooperación, donde la ayuda de los donantes emergentes adquiere un creciente protagonismo desde el año 2005, que configura una nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo junto a los donantes tradicionales. En pocos años, países como Brasil, México, Colombia, Turquía, India o China han pasado de ser tradicionales receptores de ayuda a también realizar políticas propias de cooperación internacional, creando sus agencias nacionales de cooperación para el desarrollo y conformando un nuevo tipo de actor emergente en el sistema de cooperación internacional con un doble rol: como países receptores de ayuda y, a la vez, como donantes de cooperación internacional.

Buena parte de estos países se caracterizan por tener unas mayores y persistentes tasas de crecimiento económico (con proyección a convertirse en el 2050 en principales potencias económicas del mundo), tal y como lo reflejan los integrantes del grupo de países BRICS (con Brasil, Rusia, India, y China en

su origen en el 2008, y sumándose Sudáfrica tres años después). Junto a los BRICS, hay que añadir a otros países también con un destacado rol de donante emergente: Corea del Sur, Turquía, México, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí o Kuwait.

Con ello, se observa que el creciente protagonismo económico de buena parte de estos países tiene su reflejo en su creciente papel en la cooperación internacional para el desarrollo. Así, la participación de los donantes emergentes en el sistema de cooperación no ha dejado de crecer en la última década y en la actualidad se estima que para el 2020 su peso ya se aproxima al 20% del total de la ayuda internacional. La generalizada escasez de información disponible en estos países respecto a estadísticas sobre la ayuda desembolsada dificulta su seguimiento, así como poder hacer análisis comparados.

Cabe destacar que estos donantes emergentes realizan sus políticas de cooperación más allá de las directrices del CAD de la OCDE, con una amplia variedad de instrumentos y modalidades de cooperación. Así, utilizan instrumentos tradicionales, pero también aplicando nuevos enfoques de ayuda: realizando Cooperación Sur-Sur, cooperación técnica, ofreciendo ayuda económica y financiera -especialmente China-, e incluso a través de acuerdos comerciales; a la par que se observa un marcado y concentrado foco regional en sus recientes políticas nacionales de cooperación internacional. Como ejemplo de ello sobresale que en el año 2017: el 84% de la ayuda de India se dirigió al sudeste asiático; que el 56% de la ayuda exterior de Turquía fue al Oriente Próximo (el 19% al Magreb, y el 15% a Asia); o que China focalizó el 52% de su ayuda exterior a África (el 31% a Asia, y el 8% a América Latina). A su vez, sobresale Rusia con un perfil de ayuda exterior con menor concentración regional, al destinar el 32% a Asia Central y Meridional, el 18% a África subsahariana, el 14% a Asia Oriental, el 12% a Europa, el 11% a América Latina, y el 9% a Oriente Medio, según el Deutsche Welle - DW.

De todos los donantes emergentes sobresale China por ser el país con mayor volumen de ayuda, de lejos, y con un creciente protagonismo y ascenso que la convierte en uno de los mayores donantes de ayuda internacional (ocupando en el 2017 la sexta posición). Con su política de ayuda internacional, China abarcaba en el 2017 a 121 países, con un claro foco en África como elemento clave de su empuje diplomático y económico a dicho continente, y con un papel protagónico en la financiación de infraestructuras (representan casi la mitad de todos los proyectos de ayuda). Para potenciar su política de ayuda exterior en marzo del 2018 se crea la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIDCA, en sus siglas en inglés), a la vez que persigue corregir -y ordenar- su creciente fragmentación tradicionalmente provista por multitud de ministerios, bancos y oficinas (con el Ministerio de Exteriores,

el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Comercio, el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportación e Importación de China, y más de 23 oficinas locales). Así, cabe esperar que la CIDCA conlleve un significativo aumento de la cuantía de la ayuda exterior china y, con ello, que se potencie su iniciativa de "Nueva Ruta de la Seda" ("OBOR: One Belt, One Road", en inglés) de conexión de infraestructuras terrestres y marítimas con Europa (y parte de África subsahariana) -como eje estratégico de su política exterior desde el 2013-, junto a su estrategia de cooperación sur-sur regional, de ayuda financiera, y de ayuda médica y humanitaria. Con todo ello, y a pesar de la insuficiente transparencia de las cuantías y destinos de la ayuda exterior china, la nueva CIDCA amplifica la apuesta de China por reforzar sus canales de influencia exterior y consolidar su estatus global.

El creciente protagonismo de los donantes emergentes está generando una nueva arquitectura en el sistema de cooperación internacional, más rica y diversa, a la vez que surgen nuevos retos y/o riesgos. Entre ellos, cabe destacar cuatro. En primer lugar, que los donantes emergentes finalmente se integren en el CAD de la OCDE y, con ello, compartan las directrices de cooperación internacional que siguen los donantes tradicionales. En caso contrario, la dinámica de los donantes emergentes es la de seguir aplicando -en buena medida- criterios específicos (nacionales) y diferenciados de ayuda exterior al margen del CAD, con lo que se obstaculiza la generación de alianzas (ODS 17) y la coordinación entre donantes (emergentes y tradicionales) para promover el desarrollo sostenible en el país receptor de la ayuda. En segundo lugar, que se genere una creciente polarización entre la cooperación internacional de los donantes tradicionales y las políticas de ayuda de los donantes emergentes, que derive en que los países receptores perciban dos modalidades diferenciadas de ayuda y se vean en la práctica eligiendo entre unos u otros, al implicar distinta condicionalidad, características y modalidades en ambos tipos de ayuda, con lo que se dificulta aunar recursos entre distintos donantes ante las formidables necesidades existentes para avanzar en todos los ODS.

En tercer lugar, existe el riesgo de que la ayuda de los donantes emergentes se canalice mayoritariamente en función de los intereses económicos, comerciales, o de abastecimiento de materias primas estratégicas del país donante, en lugar de que se focalice y alinee con los planes nacionales de desarrollo del país receptor y, de esta manera, atienda a sus necesidades estratégicas de desarrollo sostenible (principios de alineación y apropiación de la ayuda). Y, por último, existe el reto de que los donantes emergentes generen, de manera generalizada, más información sobre sus cuantías, modalidades y destinos de la ayuda exterior, de cara a realizar una medición global de la cooperación internacional para el desarrollo. Con ello, se posibilita lograr tres objetivos esenciales: a) que se tenga presente la ayuda de todos los tipos de donantes y se

reflejen todos los flujos de ayuda, más allá de la AOD; b) que los países receptores puedan gestionar y coordinar toda la ayuda externa que reciben de todos los tipos de donantes; y c) que se profundice en el análisis del impacto del creciente papel que los donantes emergentes están adquiriendo en los países en vías en desarrollo.

4.3. Retos para la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular

La Cooperación Sur-Sur (CSS) empezó en 1978 con el Plan de Acción de Buenos Aires. Lo que inicialmente podía parecer una moda pasajera no ha hecho más que asentarse desde los años 90. La Conferencia de Naciones Unidas conmemorativa del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA +40), reconoce la importancia de la CSS y la Cooperación Triangular como medio para potenciar la promoción del desarrollo.

En Iberoamérica, la comunidad internacional de la cooperación ha seguido de cerca los avances de la CSS a través de los 12 informes anuales de la Cooperación Sur- Sur de la SEGIB, el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS), que en la actualidad cuenta con cerca de 8.500 proyectos, y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur- Sur (PIFCSS), que en 2019 ha cumplido ya una década. En 2019 se ha publicado el First African South-South Cooperation Report desarrollado por el PNUD y NEPAD.

Repasemos algunas definiciones:

- La Cooperación Sur-Sur Bilateral consiste en una modalidad de CSS en la que dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias. En este intercambio no existe condicionalidad y la interlocución se realiza en igualdad de condiciones entre ambos países. Los costes se asumen de manera compartida, aunque no necesariamente en participaciones equivalentes. Los países se reparten los denominados roles de oferente (aquel que aporta los principales recursos financieros, técnicos y humanos) y de receptor. En ocasiones, todos los países participantes ejercen simultáneamente como oferente y como receptor, una situación referida con el rol de "ambos".
- La Cooperación Triangular (CT) recoge otra modalidad de CSS en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el rol de primer oferente de la ayuda y el rol de receptor (que ejercen distintos países en desarrollo, en cada caso), a los que se suma el rol de segundo oferente ("o intermediario", que puede ser un donante emergente, un país donante tradicional, un organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos, y que suele caracterizarse por aportar recursos financieros). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer ofe-

rente, quien actúa como principal responsable de la intervención en CT (generalmente, focalizada en el fortalecimiento de capacidades).

- La Cooperación Sur-Sur Regional es una modalidad de CSS que tiene como objetivo promover el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos.

Las distintas modalidades de CSS tienen una importancia diferenciada que se refleja en el peso específico de cada tipo de intervención, tal y como se puede observar en la CSS en Iberoamérica (Recuadro 3).

Recuadro 3

La Cooperación Sur-Sur (CSS) en Iberoamérica

La Cooperación Sur-Sur es una modalidad de cooperación que se ha potenciado de manera significativa en la región iberoamericana, en donde las intervenciones de CSS muestran un continuado crecimiento en la última década, en sus diferentes modalidades:

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Bilateral: el Informe de CSS 2017, elaborado por la SEGIB, refleja que, a lo largo de 2017, los 20 países de América Latina intercambiaron entre sí 733 proyectos y 160 acciones de CSS Bilateral.

La Cooperación Triangular en Iberoamérica: Iberoamérica participó, a lo largo de 2017, en un total de 127 proyectos y 37 acciones de CT. La cifra global de 164 iniciativas ejecutadas supone un crecimiento del 13,6% respecto al 2016.

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Regional: en 2017, los países iberoamericanos estuvieron activos en al menos 102 iniciativas de CSS Regional, las cuales fueron instrumentalizadas a través de 50 proyectos y 52 programas.

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur con otras regiones: en 2017 se registraron 319 acciones, proyectos y programas de CSS en la que Iberoamérica participó junto a países en desarrollo de otras regiones. En más del 40% de las iniciativas el socio principal de Iberoamérica perteneció al Caribe no Iberoamericano, una pauta estrechamente vinculada con la proximidad geográfica. Le siguieron África (prácticamente el 30%) y Asia (20%). Mientras, los intercambios con Oceanía y Oriente Medio fueron más puntuales.

La CSS Iberoamericana con África: fueron mayoritariamente intercambios bajo la modalidad de CSS bilateral (prácticamente el 90% de las iniciativas participadas por ambas regiones). El resto fue mediante la Cooperación Triangular (un 8,6%) y la CSS Regional (apenas un 2,2%).

La cooperación de Iberoamérica con Asia: en 2017 solo se ejerció bajo la modalidad de CSS Bilateral, y se instrumentalizó a través de 50 proyectos y 10 acciones.

Fuente: Informe SEGIB de CSS del 2019.

Los principios básicos de la CSS (agenda consensuada, valoración de lo local, participación y apropiación), junto con los valores implícitos que conlleva (solidaridad, respecto inter pares, valoración de las capacidades, o aportación equitativa de cada participante) hacen altamente atractiva esta modalidad de ayuda para promover el desarrollo. Las ventajas de la CSS se fundamentan en que los problemas de desarrollo son comunes a los países, por lo que puede resultar interesante utilizar soluciones implementadas con éxito y las lecciones aprendidas en otros países "afines" en desarrollo. Así, se observa como las redes establecidas de CSS se consolidan con eficacia y regularidad, conjugando la proximidad, la idiosincrasia, el conocimiento de la cultura, los tiempos, el idioma, o la semejanza cultural, social y política, como motores de su promoción.

Las principales debilidades de la CSS se centran en la falta de sistematización y de aprovechamiento de experiencias pasadas, en la poca trascendencia de sus proyectos (en duración y presupuesto), y en la débil estructura que encuentra en los países que la realizan. Para incrementar la eficacia de la CSS sería conveniente una adecuada definición de indicadores de medición de dichas modalidades (acciones, proyectos, matrices de oferta y recepción; mapas de distribución geográfica de las acciones ofrecidas y/o recibidas; entre otros). A su vez, el establecimiento de un consenso sobre los criterios de identificación de lo que pudieran ser "buenas prácticas" o de "experiencias y casos exitosos" en la CSS, coadyuvaría a incrementar la eficacia de sus actuaciones. Algunos retos de futuro para mejorar y consolidar la CSS serían: la generación de evaluaciones sobre su impacto real, su coordinación con otros donantes, el aumento de la participación de la población beneficiaria, o el incremento de su valor agregado frente a la cooperación Norte-Sur (Ayllon, 2013).

Las principales ventajas de la CSS y de la CT frente a la cooperación tradicional se fundamentan en que con ellas se pone de relieve la igualdad entre los socios, se reafirma la necesidad del respeto por los contenidos locales del desarrollo, y se pretende que los países donantes no interfieran en los asuntos de los otros Estados.

4.4 Retos para el sector privado: las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo y las fundaciones filantrópicas

La mayoría de los países en desarrollo, los donantes y las instituciones financieras multilaterales reconocen el papel esencial del sector privado para promover el desarrollo. La importancia de apoyar el rol del sector privado en el desarrollo fue confirmada a finales de 2011, en particular por la Agenda para el Cambio de la Unión Europea y el Acuerdo de Asociación de Busán.

Según la UNCTAD, los países en desarrollo carecen de 2,5 billones (millón de millones) de dólares anuales para financiar los 17 ODS. Con una ayuda al desarrollo de menos de 150.000 millones de dólares al año para todos los países, la comunidad internacional aún está lejos de su objetivo. Para financiar el logro de los ODS, la prioridad de la comunidad internacional en estos momentos es fomentar la multiplicación de la inversión privada en los países en desarrollo, de manera que la canalización de miles de millones de dólares en ayuda al desarrollo promueva, a su vez, movilizar billones de dólares de capital privado. El *blending* es un principio por el cual el dinero público, como la ayuda al desarrollo, se utiliza a través de diferentes instrumentos financieros para alentar a un actor privado a invertir en un país en desarrollo. Esto puede tomar muchas formas, como un subsidio, o una tasa de interés preferencial otorgada al sector privado para reducir el costo inicial de la inversión, o una garantía financiera que reduce el riesgo para la inversión del sector privado.

Como ejemplos de este apoyo del sector privado a la cooperación internacional para el desarrollo, nos centraremos en las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD) y en las fundaciones filantrópicas. Las APPD, por su parte, materializan la cooperación voluntaria entre el sector público y el sector privado con el fin de alcanzar una serie de objetivos comunes, compartiendo ambos los riesgos específicos y los fondos necesarios y también las responsabilidades, competencias y beneficios, (Comisión Europea, 2004). Estas alianzas se pueden materializar en acuerdos entre un gobierno y uno o varios partenariados privados. Así, los socios privados se comprometen a la prestación de un servicio según una modalidad que permita conciliar los fines de prestación de servicios perseguidos por el gobierno, y con los objetivos de beneficio del sector privado, y siempre teniendo en cuenta la transferencia de riesgo aceptada por el sector privado. Características como su cercanía, flexibilidad, rapidez de adaptación, tendencia a la optimización de recursos, posibilidad de innovación y búsqueda de rentabilidad, hacen del sector privado y de las APPD un instrumento atractivo para tener en cuenta a la hora de prestar bienes y servicios a los ciudadanos y de promover el desarrollo.

Las APPD son un instrumento extendido y promovido en los países (llamados) desarrollados, pero buscan su espacio en la agenda internacional del desarrollo. Las ventajas que aportan, tanto para el sector público como para el sector privado y la sociedad civil son muchas, pero también son numerosas las dificultades y críticas a las que se enfrentan. En buena parte de los casos, las APPD pueden aportar a los procesos de desarrollo una introducción más factible de criterios de creatividad e innovación, una mayor rapidez en la implementación de los proyectos y programas, y una reducción de costes que derive en aumentos de la eficiencia en la gestión. Por su parte, las críticas más frecuentes

hacia las APPD se centran en que la selección y gestión de las APPD están más expuestas a la corrupción; que los actores privados consiguen beneficios ofertando servicios públicos que deberían ser "gratuitos"; que los actores privados consiguen empleos públicos; y que los socios privados son menos responsables ante la población que el gobierno. Para fomentar el éxito de los partenariados público- privados se recomienda crear en los gobiernos unidades especializadas en APPD que coadyuven en la definición de sus políticas, en su apoyo técnico, en la creación de sus capacidades, o en su promoción (OCDE, 2008).

Las razones que han fomentado la aparición las APPD coinciden con las que justifican la consolidación de las empresas y las fundaciones filantrópicas privadas, todos ellos, como nuevos actores en la promoción al desarrollo: la constatación de la existencia de problemas globales, imposibles de solucionar sin la colaboración y la coordinación de todos los actores, así como la creciente demanda en la sociedad para que la empresa actúe de forma responsable con su entorno.

En este sentido, las APPD promueven la cooperación voluntaria entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil para conseguir un impacto positivo en el desarrollo, facilitando el acceso a bienes y servicios básicos que mejoran las condiciones de vida de las personas con necesidades esenciales insatisfechas. Así, junto al sector público y al sector privado, aparece el tercer sector como agente imprescindible a la hora de garantizar buenos resultados, dado su conocimiento de las necesidades de la sociedad civil y de los modos de implementación y gestión de proyectos sociales. De esta forma, fundaciones, ONGD, sindicatos y otros grupos de la sociedad civil organizada entran en la ecuación necesaria para obtener eficaces resultados en las actuaciones de APPD.

Por otra parte, las APPD se realizan en países en vías de desarrollo donde la seguridad jurídica no está siempre garantizada, como tampoco lo están la gobernabilidad, o unos mínimos de calidad institucional. Por ello, las empresas que deciden adentrarse en mercados para ellos desconocidos corren importantes riesgos. El papel del sector público en estos casos es sumamente importante a la hora de garantizar la seguridad física, jurídica, política y social necesaria para minimizar los riesgos de estas empresas en su nuevo entorno. Los riesgos a los que se enfrentan en los países en desarrollo, además de los estrictamente comerciales, lo son también del tipo político y social: pobreza crónica, enfermedades, corrupción, falta de capacidad gerencial en los gobiernos, inseguridad ciudadana, violación de derechos humanos, multiculturalidad, etc. (Fernández, Varela y Castilla (2007). Así, la experiencia de las primeras APPD llevadas a cabo en América Latina y el Caribe pone de manifiesto que estas han tenido que enfrentarse a problemas de continuidad y a inconvenientes derivados de la falta de financiación, así como a problemas de gobernabilidad.

Las APPD presentan unas ventajas evidentes para los socios involucrados, pero también comportan una serie de riesgos que hay que tener en cuenta. En la Tabla 5 se enumeran, de manera resumida, las ventajas, los riesgos y las dificultades que presentan las APPD para los actores públicos, privados y la sociedad civil.

Tabla 5
Ventajas, riesgos y limitaciones de las APPD para el sector público, el privado y la sociedad civil

	Sector público	Sector privado	Sociedad civil
Ventajas	• Voluntad de dar respuesta a problemas globales. • Incremento de nuevas motivaciones políticas. • Ampliación de los recursos disponibles. • Reducción del riesgo de gobernabilidad supranacional. • Fomento de un desarrollo económico, político y social. • Formulación y refuerzo de las leyes y regulaciones pertinentes. • Fortalecimiento institucional. • Logro de una estabilidad más allá de los cambios políticos. • Logro de consensos para superar obstáculos.	• Incorporación de nuevos mercados. • Mayor integración de la inversión en el entorno. • Posibilidad de compartir riesgos con otros sectores. • Seguridad operacional con mayor garantía. • Incremento de la oferta y creación de nuevos puestos de trabajo. • Mayor conocimiento del mercado y cercanía al mismo. • Mayor eficiencia y mejora de imagen.	• Defensa de intereses comunes. • Cohesión social. • Protección del medio ambiente. • Protección de los derechos humanos. • Investigación. • Análisis social. • Aprovechamiento de *know how* y de nuevos recursos. • Desarrollo participativo.
Riesgos	• Falta de control político. • Convertirse en sinónimo de "dinero gratis" para el gobierno. • Falta de legitimidad frente a otros procesos democráticos. • Cierta pérdida del control político. • Inestabilidad política. • Lentitud en toma de decisiones. • Instituciones percibidas como controladoras y no como socios.	• Pérdida de autonomía. • Conflictos de intereses. • Inversión de tiempo en la creación de la APPD. • Largo tiempo invertido y de costes en el proceso de negociación.	• Cuestiones relativas a la gobernanza y a los ciudadanos. • Necesario un claro liderazgo y participación activa.
Dificultades y limitaciones	• Falta de confianza entre el gobierno y el mercado. • Desconfianza del gobierno para dejar que el mercado "dirija" la intervención. • Los procedimientos burocráticos del Estado no suelen estar adaptados a este tipo de alianzas y contratos.	• Estereotipos negativos de las empresas. • Dificultad de hacer entender los intereses reales. • Las APPD no representan más del 10% de las inversiones de capital de los servicios públicos.	• Falta de confianza entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil. • Nuevas formas de entender el contrato social.

Fuente: Elaboración propia.

Las expectativas que generan las APPD son de diversa índole para cada uno de los actores involucrados: el sector público espera que el sector privado pueda proporcionar financiación y los servicios e inversiones acordados, con la consecución de metas y estándares prefijados; por su parte, el sector privado confía que el sector público contribuya a generar un contexto que otorgue más certidumbre y ventajas a las APPD, que evite la competencia de otros actores privados durante la operación, que garantice estabilidad y que, por supuesto, realice la totalidad de pagos con celeridad. Por último, la sociedad civil espera que la APPD le proporcione unos niveles apropiados de servicios básicos, y que sean accesibles a la comunidad, con el objeto de que aumente su grado de cobertura social y el nivel de bienestar.

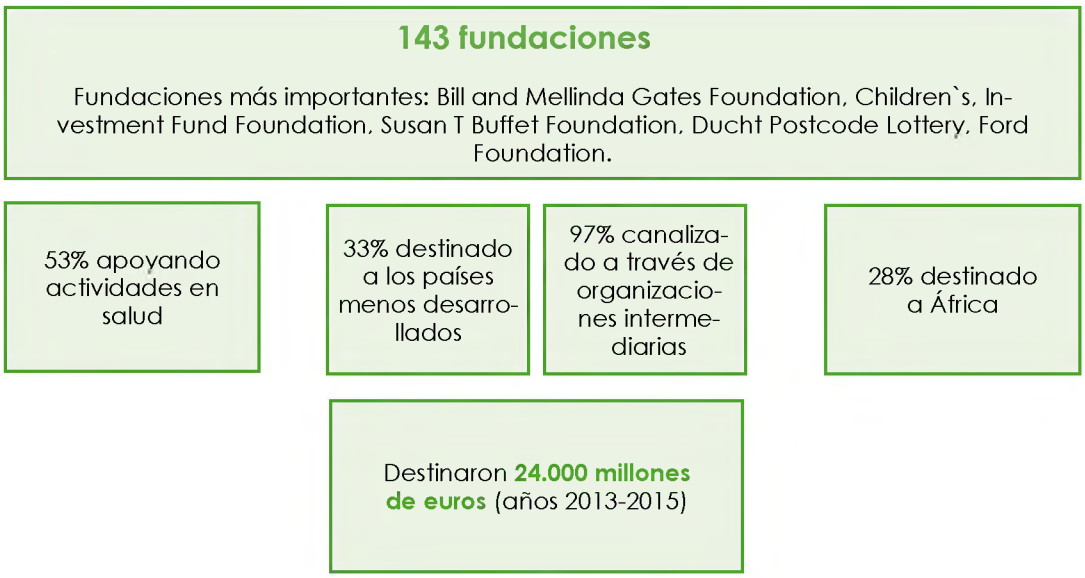
Los países desarrollados en los que se ha realizado un mayor número de APPD han logrado reducir considerablemente los costes de los bienes y servicios ofertados. Sin embargo, a pesar de esto, en los países de la OCDE las APPD aún no representan más del 10% de las inversiones de capital de los servicios públicos. Si esto ocurre en los países desarrollados, es lógico pensar que en los países en desarrollo el camino a recorrer hasta que se generalice el uso de las APPD, si bien esperanzador, será aún largo, y no estará exento de dificultades. En este sentido, el éxito de una APPD puede depender, en buena medida, de que exista un amplio apoyo político que reduzca sus riesgos, que los niveles de corrupción (si se da) sean bajos, que exista un adecuado marco regulador y, finalmente, que se incorpore la dimensión ética en sus actividades.

Por su parte, las fundaciones filantrópicas contribuyen de manera cada vez más clara en la consecución de los ODS, tal y como se recoge en el Informe sobre Filantropía para el Desarrollo (OCDE, 2018). Así, sobresale que entre los años 2013 y 2015 las contribuciones financieras de fundaciones privadas que trabajan para el desarrollo –un total de 143 fundaciones privadas- invirtieron 23,9 millones de dólares en desarrollo, que supone el 5% del volumen total de AOD (Diagrama 3).

Así mismo, la OCDE a través de su publicación on-line «Estadísticas sobre filantropía privada para el desarrollo» presenta un excelente resumen de las actividad de las 33 de las fundaciones más grandes que trabajan para el desarrollo. A través del Centro de Filantropía de la OCDE, esta organización ha conseguido que estas 33 fundaciones reporten datos sobre su concesión de subvenciones e inversiones relacionadas con programas para el desarrollo siguiendo los mismos estándares y definiciones estadísticos que la AOD. De este modo, las estadísticas del CAD de la OCDE se han convertido en una interesante y comparable fuente de información sobre la filantropía privada para el desarrollo. Hasta 2017, solo la Fundación Bill y Melinda Gates compartía esta información con la OCDE[16].

[16] Para profundizar véase un documental sobre Filantropía para el Desarrollo en el siguiente enlace.

Diagrama 3
Filantropía para el desarrollo en un vistazo



Fuente: Informe sobre Filantropía para el Desarrollo, OCDE, 2018.

Para finalizar, cabe señalar algunos de los principales retos para las fundaciones filantrópicas en la promoción del desarrollo: (1) lograr una mayor colaboración y diálogo en los sectores de intervención, como en la salud o la educación donde las fundaciones podrían buscar una coordinación más estrecha con los gobiernos y los proveedores; (2) potenciar más el trabajo en equipo con otros donantes, de manera que se promueva el uso de enfoques más sistemáticos para la colaboración y el desarrollo de estrategias que reconozcan la contribución financiera y no financiera; y (3) una mayor calidad de sus datos y estadísticas, con el uso de plataformas existentes para mejorar su transparencia y la disponibilidad de datos para apoyar el desarrollo.

5. La cooperación internacional para el desarrollo en un contexto post COVID-19

El impacto del virus COVID-19 es complejo, universal y se siente agudamente tanto en el alcance de la población afectada como en el impacto en las economías, formales e informales. La crisis del COVID-19 corre el riesgo de revertir décadas de progreso en la erradicación de la pobreza y exacerbar las desigualdades dentro -y entre- los países, incluida la desigualdad de género. Según el CAD, la pobreza aumentará por primera vez desde 1998, con 50 millones de personas empujadas a la pobreza extrema, concentradas en los Estados frágiles. El respecto a los derechos humanos está disminuyendo, y se puede esperar que aumenten los conflictos sociales en muchas partes del mundo.

Video 1
Nadie está salvo hasta que todos los estén

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las NNUU

En el modelo actual de globalización sobresale la rápida propagación del virus, así como la existencia de obstáculos en las cadenas de suministro, incluido el equipo médico, o las dificultades de algunos países para brindar respuestas locales rápidas. También se plantean interrogantes en torno al flujo de información, a la falta de acceso a una información veraz, e incluso a la difusión de noticias falsas que, en mayor o menor medida, han influido en las medidas de precaución adoptadas por gobiernos y ciudadanos. Por último, la desigualdad en el acceso a internet y a los servicios financieros también se ha destacado durante esta crisis. Este nuevo e impredecible contexto demanda de nuevos principios y prioridades para los diferentes actores del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Un referente a este respecto puede ser el de la cooperación belga (Recuadro 4).

¿Cómo puede la cooperación internacional y la ayuda humanitaria actuar en estos momentos post pandemia? El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), aprobado el 18 de marzo de 2015, establece que se debe reconocer la necesidad de pasar de la respuesta rápida y de contención de las crisis hacia enfoque a largo plazo que aborde de manera más eficaz situaciones de fragilidad, de desastres naturales y provocados por el hombre, y de crisis prolongadas. Reconoce que hay que poner mayor énfasis en la reducción, prevención, mitigación y preparación de riesgos; y que se requieren más esfuerzos para mejorar la respuesta rápida y una recuperación duradera. Se debe contribuir a reforzar la resiliencia y vincular la ayuda humanitaria y la acción de desarrollo a través de acciones de respuesta rápida.

Recuadro 4

Principios de la cooperación belga en un contexto post-COVID

En el contexto del COVID-19 la cooperación belga establece en el 2020 los siguientes seis principios generales para las actuaciones de la comunidad de la cooperación internacional para el desarrollo: (1) interconexión; (2) un enfoque coherente y completo; (3) no dejar a nadie atrás; (4) reconstruir mejor; (5) centrarse en los países menos desarrollados; y (6) aprovechar la experiencia ya existente.

1. La **interconexión,** la pandemia originada por el virus COVID-19 nos recuerda cuánto está interconectado el mundo y cuán crucial es la cooperación en todos los niveles. Los desafíos mundiales requieren un multilateralismo eficaz, así como una respuesta que involucre a toda la sociedad y a múltiples socios ("toda la sociedad" y "enfoque de múltiples asociaciones").
2. Un **enfoque coherente e integral** para abordar los aspectos multidimensionales de la crisis a nivel socioeconómico, teniendo en cuenta el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. El sector del orden y la seguridad también contribuye a la estabilización socioeconómica de la crisis del COVID-19 y se debe tener en cuenta la sensibilidad a los conflictos. Hay que ser lo más coherente posible con las respuestas multilaterales de la UE, las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial. La UE ha pedido un enfoque común en nuestros países socios ("Equipo Europa"). A nivel de las Naciones Unidas, se sigue un enfoque de tres vertientes, centrándose en la respuesta humanitaria (OCHA - Llamamiento Humanitario Global Consolidado para Covid-19), la salud (OMS - Plan Estratégico de Preparación y Respuesta) y socioeconómica.
3. "**No dejar a nadie atrás**", como enfoque que coloca a las personas en el centro de la formulación de políticas. Centrar la cooperación internacional para el desarrollo en las necesidades de los más vulnerables y en el respeto de los derechos humanos para todos, centrándonos en particular en las mujeres, los niños, los migrantes, etc.
4. "**Reconstruir mejor**", como uno de los desafíos más apremiantes de cara a estimular una recuperación socioeconómica que genere un nuevo impulso hacia la construcción de sociedades más inclusivas, sostenibles y resilientes.
5. **Centrarse en los países menos adelantados** (PMA) ya que estos países y sus poblaciones podrían verse afectados de manera desproporcionada por los efectos de la crisis.
6. **Promoción de la experiencia existente**, presente y reconocida en países socios de cooperación bilateral, organismos internacionales, sociedad civil y actores institucionales.

Fuente: Diplomatie belgium (2020)

La protección de las mujeres y niñas frente a la pandemia del COVID-19 se presenta como uno de los desafíos claves ya que la mayoría de las personas que prestan cuidados, remunerados o no, tanto en el hogar como en las comunidades, son mujeres. Por lo tanto, corren un mayor riesgo de infección y de perder su medio de vida (al brindar atención no remunerada en cuidado de personas cercanas, educación en casa). Por otro lado, el Fondo de Población de Naciones Unidas ha señalado que el confinamiento y la falta de movilidad ha supuesto un aumento del nivel de la violencia de género.

La pandemia también pone de manifiesto la importancia del cuidado del medio ambiente y de una transición ecológicamente sostenible. El origen exacto del SARS-CoV-2 aún se desconoce, pero todo indica que el virus ha pasado de los animales salvajes a los humanos. Existe un vínculo directo entre la aparición de zoonosis y la pérdida de biodiversidad y el comercio de vida silvestre. Para otras enfermedades infecciosas, también existe un vínculo con los registros ambientales: la ganadería a gran escala no solo es una fuente importante de contaminación del aire, el agua y el suelo, sino que también resulta en el uso antibióticos excesivos para la aparición de bacterias resistentes (vídeo 2). El calentamiento global aumenta el hábitat de varios vectores de enfermedades, como los mosquitos. Esto se explica claramente en el informe del PNUMA de 2016.

Video 2
Biodiversidad y salud ¿Cómo nos protege la naturaleza?

Fuente: Programa para el Medio Ambiente de la ONU (PNUMA)

Como respuesta a nivel social, la cooperación internacional tiene que actuar con un enfoque basado en derechos humanos. El COVID-19 no es solo una

emergencia médica, sino también una crisis económica, social y humana, que rápidamente puede convertirse en una crisis de derechos humanos. La recesión económica no solo enfrenta a millones de personas con una pobreza y desigualdad crecientes; es probable que intensifique las causas fundamentales de la fragilidad y exacerbe las divisiones políticas y las desigualdades sociales, provocando tensiones latentes debido a diferencias étnicas, religiosas y socioeconómicas que conducen a conflictos e insurgencias. Finalmente, los regímenes autoritarios podrían aprovechar la crisis del COVID-19 para restringir aún más los derechos de los ciudadanos y el espacio civil.

La importancia del acceso al agua, saneamiento e higiene es crucial para la salud pública (recogido en el ODS 6: agua limpia y saneamiento). Lavarse las manos y mantener una buena higiene puede reducir la transmisión del virus COVID-19 y ayudar a las personas a mantenerse saludables. Esto requiere acceso a servicios de agua y saneamiento confiables y suficientes, no solo en el hogar, sino también, y esto es fundamental, en los establecimientos de salud. En promedio, 4 de cada 10 personas en todo el mundo no tienen acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene, y el lavado de manos, en estos momentos clave, no está muy extendido.

La actuación de la cooperación internacional para el desarrollo deberá asimismo centrase en la protección social y en la promoción del trabajo decente con el fin de mitigar los efectos de la crisis del COVID-19 en el sistema económico. Así, el apoyo al empleo y a las condiciones laborales, especialmente desde el punto de vista de la salud, y a los ingresos de empresas y trabajadores (incluidos, de forma específica, a los del sector informal) se vislumbran como ámbitos estratégicos de actuación en un contexto post-COVID.

Por su parte, en materia de educación la Unesco recuerda que no hay que olvidar que en más de 180 países han decidido cerrar las escuelas para detener la propagación del virus y han puesto en marcha medidas de contención que privan a los niños y jóvenes del acceso no solo a la escuela, sino que, lamentablemente, a menudo también a la educación. Estas medidas han tenido consecuencias sobre el aprendizaje, pero también sobre toda una serie de aspectos relacionados con el desarrollo de niños y adolescentes (nutrición, salud, salud mental, etc.) y constituyen un riesgo para quienes se encuentran en situaciones más difíciles. No hay que olvidar las consecuencias para los demás servicios prestados en las escuelas (comedores cerrados, servicios de medicina escolar interrumpidos, acceso al agua corriente y al aprendizaje de prácticas de higiene en el entorno escolar, etc.).

Por último, en relación con la agricultura, seguridad alimentaria y nutrición, la FAO denuncia que la pandemia del COVID-19 tendrá efectos a largo plazo en

la seguridad alimentaria debido a múltiples interrupciones en los sistemas alimentarios. A medida que aumenta el impacto de la pandemia en los sistemas alimentarios a nivel mundial, los 820 millones de personas que actualmente padecen inseguridad alimentaria se verán afectadas de manera desproporcionada y, entre ellos, los 135 millones que actualmente padecen inseguridad alimentaria aguda tienen más probabilidades de sufrir consecuencias extremas.

Problemas globales, requieren de soluciones globales. La pandemia del COVID-19 ha acentuado las brechas y las deficiencias para avanzar en los ODS de la Agenda 2030. Esta crisis debería servirnos para reforzar la cooperación internacional para el desarrollo y, de la mano del multilateralismo, poner el foco en proteger a los más débiles (que son los que han sufrido con mayor severidad el impacto de la pandemia) y en atenuar las crecientes inequidades de desarrollo entre (e intra) los países.

6. Conclusiones

La globalización económica y sus crecientes interdependencias, los retos globales, y el impacto del COVID-19 requieren que la cooperación internacional revitalice su papel para promover el desarrollo sostenible en el marco de los ODS.

Por otro lado, el profundo impacto del COVID-19 a nivel económico y socio-asistencial parece indicar que los ODS puedan quedar desfasados, con lo que probablemente conllevará modificar sus metas y replantearse las prioridades de intervención para promover el desarrollo sostenible en el medio plazo.

No obstante, la Agenda 2030 y sus ODS seguirá siendo el marco común hasta el 2030 para las actuaciones de todos los actores -públicos, privados, tradicionales o emergentes- de promoción del desarrollo y de cooperación internacional. Así surgen nuevos retos como estrechar la coordinación, incrementar la coherencia de las políticas de desarrollo, y generar alianzas entre todos los actores, para que trabajen de la mano y en la misma dirección: gobiernos nacionales y locales, organismos multilaterales, sector privado y sociedad civil. A su vez, se vislumbra que la cooperación multilateral (de la ONU y de los bloques regionales) ha de tener un especial protagonismo para hacer frente a los retos globales (comunes).

Por su parte, el contexto mundial post COVID-19 reclama que las intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo atiendan a una mayor interrelación entre la ayuda de emergencia y la de promoción del desarrollo sostenible, con una llamada a centrarse en lo local y con la necesidad de poner a la persona en el centro del desarrollo. Junto a ello, la lógica de la integralidad del

desarrollo sostenible y de la interdependencia entre los ODS y sus metas, demanda que las actuaciones de la cooperación internacional se fundamenten en la interrelación de sectores y ámbitos del desarrollo estratégicos -como la salud, la seguridad alimentaria, el medioambiente, el acceso a la educación, al trabajo, la equidad de género, la resiliencia y la seguridad, entre otros-, de cara a posibilitar que aumente su eficacia e impacto en el desarrollo sostenible.

La participación de los donantes emergentes, de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular va ganando fuerza, espacio y terreno en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. Todavía está por ver si este sistema derivará en que los donantes emergentes se integren en el CAD de la OCDE y compartan las directrices de ayuda al desarrollo con los donantes tradicionales, o si, por el contrario, finalmente habrá dos modalidades de ayuda según el tipo de donante (una de los países del CAD y la otra de los países extra-CAD) con criterios, pautas y condicionalidad diferenciadas. Aquí, el papel de China será determinante en esa tendencia dado el creciente alcance y protagonismo de su política internacional de ayuda. Que se integren, o no, los donantes emergentes en el CAD determinarán en buena medida el potencial tanto para crear alianzas multi-actor, como para incrementar la coordinación y la coherencia de políticas de desarrollo entre los diferentes donantes.

Por último, la ambiciosa Agenda 2030 para el desarrollo sostenible reclama un mayor protagonismo del sector privado, tanto a través del activo papel de las empresas en la generación de desarrollo, como por la necesidad de crear Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD), de expansión de las fundaciones filantrópicas, de creación de nuevas modalidades de financiación para el apalancamiento de fondos, y de que crezca el protagonismo de las operaciones de *blending* en la cooperación internacional.

Ante las crecientes necesidades y brechas de desarrollo existentes, la necesidad de potenciar los medios y el alcance de la cooperación internacional para el desarrollo es apremiante. Aún más, tras el profundo impacto del COVID-19.

Bibliografía complementaria para el estudio

AECID (2019): *La AECID y la Agenda 2030: una alianza desde la cooperación internacional*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

OCDE – CAD (2019): *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*. OECD Publishing, Paris.

SEGIB (2019): Informe de la cooperación Sur-Sur. Secretaría General Iberoamericana.

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional - Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación – Gobierno de España (2020): *Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del Covid-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora*.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se caracteriza:

a. Por estar concentrada en los países en desarrollo para promover su desarrollo sostenible.

b. Por concentrarse en el medio ambiente y el cambio climático como fallo global, y así potenciar el desarrollo sostenible.

c. Por abarcar a todos los países, al margen de su nivel de desarrollo, y a todos los actores (gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, familias, universidades, etc.).

d. Por abarcar únicamente a todos los gobiernos -tanto donantes, como receptores de la ayuda-, para potenciar la cooperación internacional y su eficacia para lograr el desarrollo sostenible.

2. La cooperación multilateral recoge:

a. Las contribuciones de los países a los organismos multilaterales financieros y no financieros, y a las instituciones regionales como la UE.

b. Las contribuciones de los países a los organismos multilaterales.

c. Las contribuciones a las instituciones financieras, como el Banco Mundial.

d. Únicamente las contribuciones al sistema de Naciones Unidas.

3. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) de la UE:

a. No computa como Ayuda Oficial al Desarrollo.

b. No integra el Fondo Europeo de Desarrollo.

c. Establece la migración como un elemento de condicionalidad de la ayuda.

d. Unifica en un solo instrumento diversos programas de acción exterior de la UE.

4. La cooperación sur-sur implica:

a. La colaboración entre dos países latinoamericanos.

b. La cooperación entre un país latinoamericano y uno africano.

c. La cooperación en la que dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias.

d. La cooperación entre un país africano y un país asiático.

5. Los donantes emergentes de ayuda internacional para el desarrollo:

a. Finalmente, deben integrarse en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para seguir los principios y metodologías ya asentados en el sistema internacional de cooperación.

b. Complementan a los donantes tradicionales cubriendo lagunas existentes de intervención para el desarrollo.

c. Utilizan criterios, prioridades y principios propios, al margen del CAD.

d. Están organizados entre sí como nuevo grupo de países que realizan de forma coordinada cooperación internacional para el desarrollo.

Preguntas de verdadero o falso

1. El CAD de la OCDE reúne a más de 30 países donantes.
2. Mediante el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) la UE trabajará con un presupuesto único para su acción exterior.
3. La cooperación sur- sur surgió hace menos de 10 años.
4. Las fundaciones filantrópicas aportan el 5% de la ayuda oficial al desarrollo mundial.
5. La crisis provocada por el COVID-19 es mayoritariamente una crisis sanitaria que no implica otros sectores.

Bibliografía

ACNUR (2019): Informe mundial sobre desplazamiento interno 2019. Naciones Unidas, Ginebra.

Ayllón, B. (2013): *La cooperación sur-sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, IAEN.

Comisión Europea (2004): *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Comisión Europea, Bruselas.

FAO (2019): Seguimiento del progreso de los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.

Fernández, G.; Varela, F. y Castilla, A. (2007). *Las alianzas público privadas*. Apuntes para el Diálogo 2008, Nº 3. Foro Diálogo para el Desarrollo, Madrid.

Fundación Cideal e Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (2018): *Alianzas público-privadas para el desarrollo en República Dominicana. Aportes* para su gestión eficaz. Madrid. CIDEAL.

Gayo, D, Gómez-Galán, M, Moreno, L, (coords.) (2014): *Alianzas público privadas para el desarrollo. manual de colaboración entre administraciones públicas, ONGD y empresas*. Madrid, CIDEAL.

Naciones Unidas (2015): "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

OCDE (2020): *Multilateral Development Finance 2020,* OCDE Publishing, Paris.

OCDE (2019): *Making Development Cooperation More Effective.2019 Progress Report*. OCDE, Paris.

OECD (2018): *The Private Philanthropy for Development*. The Development dimension. OCDE, Paris.

OCDE (2008): *Public-Private Partnerships - In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. OCDE, Paris.

PNUD (2019): Informe anual 2019. Nueva York.

Serrano, R. (2020): *El contexto global post Covid-19: ¿Nuevos horizontes para la cooperación internacional al desarrollo?* Fundación CIDEAL.

UE – Comisión Europea (2020): "Identifying Europe's recovery needs. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", (COM (2020) 456 final). 27 de mayo de 2020, Bruselas.

UE (2017): "El Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro". Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01). 8 de junio de 2017, Bruselas.

LA ECONOMETRÍA EN EL ESTUDIO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Sofía García Gámez
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

Es bien conocido que la economía mundial está a merced de la globalización, la cual, apoyada en la revolución que han experimentado las tecnologías de la información, enmarca con una creciente complejidad y dinamicidad las relaciones entre regiones, países, sectores económicos, empresas, etc. Ante estas circunstancias es necesario que los agentes económicos puedan realizar un continuo seguimiento de los cambios que tienen lugar en el entorno (marcos legales, política económica, sistemas productivos, volatilidad en los distintos mercados, situación política etc.), con el objetivo de "ajustarse e incluso anticiparse" lo más rápido posible a tales cambios.

En este capítulo se pretende dar a conocer, de una manera didáctica, las ideas básicas que engloban la aplicación de una batería de métodos econométricos empleados en el análisis de la economía mundial[1]. Cabe destacar, que no es posible, ni constituye el objetivo de este capítulo, presentar de una manera exhaustiva las aplicaciones realizadas por la econometría desde sus albores puesto que, en general, abarcan un amplio abanico de campos, entre los que destacan: la economía, sociología, psicología, medicina, política, geografía, entre otros.

2. Concepto y breve reseña histórica de la econometría

La palabra "econometría", significa "medición de la economía", definición que resulta muy general al tomar en cuenta el alcance de esta disciplina, el cual puede asociarse, de un modo más concreto, a las siguientes acepciones:

1. A partir, fundamentalmente, de la experiencia investigadora de un grupo de profesores de la UDI de Econometría del departamento de Economía Aplicada de la UAM

- Ciencia que permite la contrastación de las diversas teorías económicas.
- Conjunto de herramientas útiles para la predicción de variables económicas.
- Ciencia y arte de utilizar los datos históricos para realizar recomendaciones cuantitativas a distintos agentes como las empresas y el gobierno.

Lo anterior se engloba en la definición dada por Goldberger en 1964:

La econometría es una ciencia social a través de la cual se intenta cuantificar las relaciones entre los agentes económicos, apoyándose para ello en el empleo conjunto de la estadística, las matemáticas y la teoría económica.

El aporte de cada una de estas tres ciencias a la econometría es clave y podría resumirse del siguiente modo:

- La Teoría Económica establece las hipótesis sobre el comportamiento de los agentes a través de los modelos económicos.
- La matemática expresa la teoría económica mediante el empleo de distintas formas funcionales (ecuaciones).
- El papel de la estadística es doble, por un lado, contribuye con la recolección y procesamiento de los datos o cifras (información estadística) y, por otro lado, ofrece los métodos de inferencia que permiten la contrastación de hipótesis.

Con respecto a los orígenes de la econometría como disciplina científica, éstos se ubican a principios del siglo XX, con la creación de la Econometrics Society (1930) y la Cowles Comisión (1932), instituciones que, en las décadas de los treinta y los cuarenta, se dedicaron al desarrollo de métodos y técnicas econométricas. Sin embargo, no es sino hasta 1953, con la aparición del primer manual de econometría (A Testbook of Econometrics), escrito por el premio nobel Lawrence R. Klein, cuando ésta es considerada una ciencia madura. A partir de entonces y hasta 1975 tiene lugar el desarrollo de la econometría moderna.

Cabe destacar que en esta época tiene lugar la bifurcación entre la econometría teórica, donde el interés se centra exclusivamente en el perfeccionamiento de los métodos de estimación, de la econometría aplicada o empírica, donde los esfuerzos se orientan fundamentalmente a las aplicaciones de los modelos teóricos a los diversos campos que componen la economía. A finales de los sesenta y principio de los setenta supone un período de aceptación ge-

neral de los modelos econométricos en el mundo y, en especial, en los EEUU. Las aplicaciones de los modelos son múltiples y se abre su aplicación, de la macroeconomía al campo de la administración y la planificación empresarial.

No obstante, la incapacidad de anticipar la crisis, producida por la súbita elevación de los precios energéticos (a mediados de los setenta), afectó el planteamiento económico y por tanto el econométrico, ya que puso en entre dicho una de las principales utilidades de los modelos econométricos: "la predicción", Vicéns (1998).

Este fuerte ataque a la econometría lejos de eclipsar el avance de dicha disciplina derivó en la incorporación de las relaciones dinámicas a los modelos, en el nacimiento de la microeconometría, los modelos ARIMA, los modelos VAR, los modelos de variables dependientes cualitativas (modelos logit y probit), modelos con variables truncadas y censuradas, modelos con datos de panel, modelos de micro-macrosimulación, etc.

3. Clasificación de los modelos econométricos

En la actualidad la econometría forma parte de un grupo de técnicas más generales de análisis multivariante. Esta familia de métodos, dedicados al análisis de datos, se encuentra en continua expansión y su clasificación mas general se apoya en la existencia o no de un cuerpo teórico que enmarque la relación entre las variables sujetas a estudio.

Concretamente, bajo la hipótesis de que exista una relación de dependencia entre variables los modelos se agrupan dentro de las técnicas *de dependencia, cabe destacar que* el conjunto de técnicas que se abordan a lo largo de este capítulo se enmarcan dentro de esta clasificación. En el caso de que no se defina a priori una relación de este tipo entre las variables, el modelo se irá creando de forma automática, apoyándose en los patrones que subyacen en los datos analizados; las técnicas que se engloban en este conjunto se conocen *como técnicas descriptivas o de interdependencia*, Pérez (2012) y Hair (2007).

En el diagrama 1 se presenta una clasificación generalizada de los métodos y las técnicas multivariantes, Hair (2007), atendiendo a las siguientes preguntas fundamentales:

1. *¿Se pueden clasificar las variables entre dependientes o independientes, apoyándose en la existencia de alguna teoría que avale dicha relación?*

   En caso afirmativo, se llevará a cabo un análisis de dependencia, el cual establece que el valor de una variable puede ser explicado por otro

conjunto de variables denominadas independientes, exógenas o explicativas. En caso negativo, deberán emplearse las técnicas descriptivas o de interdependencia para determinar cuál es la estructura que subyace entre las variables, tal es el caso del análisis factorial, el cual constituye una técnica de reducción de la información, a través de su empleo se encontrará el número mínimo de dimensiones capaces de explicar el máximo de información contenida en los datos.

2. *Si a priori se ha establecido un marco teórico de referencia como punto de apoyo para llevar a cabo el análisis, el paso siguiente es determinar cuántas de estas variables son tratadas como dependientes.*

   Si se emplea una única variable el supuesto que subyace indica que la relación causa-efecto, expresada a través de un modelo con una sola ecuación, es unidireccional, teniendo su origen en las variables independientes, las cuales se constituyen la causa de las modificaciones experimentadas por la variable dependiente o endógena. A modo de ejemplo se podría analizar cómo afectan a las exportaciones anuales que se realizan desde un "país A" hacia un "país B" las siguientes variables: el tipo de cambio entre las dos economías, la tasa de crecimiento del PIB del país B y los aranceles a la importación establecidos en este país.

   Por otro lado, si existe entre las variables una influencia bidireccional, lo que implica que una variable económica afecta a otra(s) y a su vez es afectada por éstas, dicha relaciones deberán analizarse simultáneamente empleando varias variables dependientes, a través de más de una ecuación de regresión (modelos multiecuacionales); un ejemplo clásico se sería el análisis simultáneo de las variables que determinan el consumo, inversión y la renta total de un país.

3. *¿Cuál es la unidad de medida de las variables?*

   Según Vicéns (1997), la unidad de medida en la que vienen expresadas las variables se puede clasificar en términos generales en dos grandes grupos: Métricas (numéricas/cuantitativas) o no métricas (cualitativas o categóricas). Las variables cualitativas pueden ser divididas a su vez en:

   Nominal: identifica la pertinencia de un elemento o individuo a determinados grupos considerados mutuamente excluyentes (ejemplos: sexo, partido político de pertinencia, estado civil, lugar de nacimiento, etc.).

   Ordinal: establece un determinado orden entre individuos u objetos (ejemplos: nivel educativo, clase social, etc.).

A su vez, la escala de las variables métricas puede ser clasificadas en:

Intervalo: donde la distancia entre las variables es fija permitiendo establecer la diferencia entre los distintos objetos, es decir determinar cuántas unidades es mayor o menor, pero no cuántas veces). Cabe destacar que el valor de cero es relativo y no implica ausencia de dicha variable en los sujetos analizados. Un ejemplo típico es la variable temperatura.

Razón: Posee las cualidades que contiene las variables de intervalo, con la salvedad de que el valor "0" supone en este caso "ausencia de variable". Es posible establecer el número de veces que una variable está contenida en un objeto. Dentro los ejemplos más emblemáticos está el peso, la longitud, los precios, las ventas, los ingresos escala antes desarrolladas.

Video 1
Tipo de Variables

Fuente: Youtube. [Estadigrafo*]. (7 de enero de 2017). *Tipos de Variables - Estadística para la Investigación* [Archivo de vídeo] recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=sQ08tqf-rXU&ab_channel=Estadigrafo%2A

Diagrama 1
Clasificación de las Técnicas Multivariantes

Fuente: Hair (2007) y elaboración propia a partir de la información contenida en Pérez (2012)

Más aún, los datos, como expresión numérica de la información, pueden adoptar tres dimensiones (Gujarati, 2004): una temporal, una espacial o ambas a la vez. A saber:

- **Series temporal**: conjunto de observaciones de una variable determinada para distintos momentos del tiempo. Normalmente dichas observaciones se realizan en intervalos de tiempo regulares denominados frecuencias, entre éstas las mas comunes son: las diarias, mensuales, trimestrales y anuales.
- **Series de corte transversal**: conjunto de observaciones correspondientes a distintas unidades económicas, obtenidas en un mismo momento del tiempo. Por ejemplo: el valor de todos los bienes y servicios producidos (PIB) de los países que integran la Unión Europea durante el año 2019.

- **Datos de Panel**: Constituye una combinación de los dos anteriores, representando por tanto observaciones sobre distintas unidades en diversos momentos del tiempo. Por ejemplo: los datos relativos a los flujos de inversión extranjera directa recibidos por cada uno de países que integran la Unión Europea, en un período temporal que abarque dos o más años.

Cabe destacar que cualquiera sea la unidad de medida de las variables (tanto en la dimensión espacial como temporal), un correcto análisis e interpretación de los resultados de un modelo econométrico exige la utilización de datos recientes o actuales, extensos (sin discontinuidades) y homogéneos en términos metodológicos.

4. Fases de elaboración de un modelo econométrico

En los métodos donde se establece a priori una relación de dependencia entre las variables, se procede en primer lugar a **especificar** el modelo econométrico a partir de una o varias hipótesis, o a partir de leyes de comportamiento establecidas desde la teoría económica. De lo contrario, como señala Pulido (2001), sólo se incurriría en "un mero cálculo de relaciones observacionales entre variables". A este marco teórico o modelo económico de referencia deberá incorporar un abanico de especificaciones de tipo estadístico (selección de variables y datos muestrales), matemático (elección de la forma funcional), que permitirá analizar una realidad concreta, atendiendo a la dimensión temporal y espacial de las variables.

Una vez se haya procedido a especificar el modelo teórico se lleva a cabo su **estimación**, mediante la aplicación de un software fundamentalmente estadístico-econométrico[2], en el que se obtendrá el valor numérico de los coeficientes del modelo. A través de éstos se cuantifica la relación entre las variables, permitiendo analizar la estructura del fenómeno bajo estudio.

A continuación, y tomando en cuenta un conjunto de estadísticos muestrales, se procede a **evaluar** "la bondad estadística de los resultados obtenidos". Cabe destacar que en este proceso muy a menudo es necesario re-especificar el modelo, lo que implica volver tantas veces como sea necesario en este orden secuencial, antes de considerarlo como idóneo o válido.

Tras haber superado la etapa anterior se podrá **utilizar** el modelo bien sea para realizar un análisis estructural, llevar a cabo la evaluación o impacto de alguna política, anticipar el valor de una variable en el tiempo (predecir). En relación a este último punto, en López 2006 se presenta una guía detallada sobre cómo llevar a cabo predicciones, a partir de una comparativa en-

[2] Algunos programas de uso extendido son el Eviews, el SPSS, el R, entre otros.

tre distintas técnicas econométricas; en esa misma obra, Dones y Heredero (2006) analizan las valoraciones de un grupo de empresarios sobre la utilidad y las limitaciones de las predicciones para la toma de decisiones en la empresa.

Queda así expresado de una forma resumida las cuatro fases secuenciales que involucran la elaboración de un modelo econométrico. Para más detalle ver diagrama 2.

Diagrama 2
Fases o etapas de elaboración de un modelo econométrico

Especificación Se propone:	**Estimación** Se procede a:	**Validación** Se analiza y evalúa:	**Utilización** Se emplea para:
• La forma funcional que relaciona las variables. • El número de variables y/o ecuaciones a incluir • La información estadística (datos) a incluir y su transformación, en caso de ser necesaria.	• La obtención de los valores cuantitativos de los parámetros del modelo a partir de la metodología propuesta en la face de especificación.	• Los signos y magnitudes obtenidas de los parámetros desde la óptica de la teoría económica. • Si se cumplen las hipótesis relacionadas con los elementos del modelo. • La capacidad predicitiva, si este es su objetivo.	• Realizar predicciones de la variable de interés. • Analizar las relaciones, o determinar cómo toman las decisiones los agentes económicos • Evaluación de Políticas

Fuente: Elaboración propia a partir de Uriel (1997)

A modo resumen, es el uso "econometría aplicada" se puede asociar directamente al de una "herramienta" a disposición de las instituciones, (fundamentalmente políticas, económicas, científicas y educativas, entre otras), con el objetivo de llevar a cabo un análisis estructural del fenómeno bajo estudio, predecir el valor de alguna variable, o realizar algún tipo de simulación que facilite la toma de decisiones bajo un entorno cambiante. Es importante destacar que la econometría aplicada supone abordar el análisis de las complejas relaciones que subyacen tras los sistemas económicos, bajo el paragua de la simplificación (modelo econométrico), circunscribiendo tales estudios a una dimensión espacial y temporal concreta. Pulido en su obra Modelos Econométricos (2001) presenta un amplio resumen de los campos aplicación de la econometría, considerando significativos en el área de la Economía General los siguientes:

Diagrama 3
El papel de la econometría en el análisis económico

Específicas	Sistemas Económicos	Subsistemas Económicos:
• Funciones de producción. • Funciones de consumo y gasto • Modelos de precios salarios. • Modelos de comercio exterior. • Demanda de dinero. • Distribución de ingresos. • Urbanismo y medio ambiente. • Movimientos migratorios	• Modelos de desarrollo. • Modelos de coyuntura. • Modelos regionales.	• Política fiscal. • Política educativa. • Política comercial. • Política laboral. • Política monetaria. • Política industrial. • Política agraria. • Política sanitaria.

Fuente: Antonio Pulido (2001).

5. Aplicaciones reales

Como se indicó en párrafos anteriores, los ejemplos que se incluyen en este capítulo se enmarcan dentro del análisis de dependencia y se presentan metodológicamente siguiendo un formato de ficha, en la que se destaca los siguientes aspectos:

- Breve descripción y/o utilidad de cada técnica.
- Ejemplo de campo de aplicación.
- Muestra empleada.
- Especificación de las variables incluidas en el modelo.
- Especificación general de la ecuación a estimar.
- Resultados obtenidos.
- Principales conclusiones.

El orden en el que tales técnicas se presentan se detalla a continuación:

a. Modelos uniecuacionales:
   1. Modelos de regresión lineal simple (ficha 1).
   2. Modelos de regresión múltiple (ficha 2).
   3. Modelo de análisis de la varianza –ANOVA-, (ficha 3).
   4. Modelos de diferencias en diferencia (ficha 4).

5. Modelos de datos de panel (ficha 5).
6. Modelo de Econometría Espacial (ficha 6).
7. Análisis de Series Temporales
   i. Análisis de Cointegración (ficha 7).
   ii. Modelos ARIMA (ficha 8).
8. Modelos logit (ficha 9).

b. Modelos Multiecuacionales
   1. Modelos Input-Output (ficha 10).
   2. Modelos VAR (ficha 11).

Ficha 1
Modelo de regresión lineal simple

Breve Descripción/Utilidad:

Permite extraer relaciones de causalidad, así como predecir, el valor de una variable, a partir de los valores de una única variable independiente.

Ejemplo de campo de Aplicación:

Análisis de la posible existencia de convergencia (β-convergencia absoluta) en el gasto en prestaciones sociales entre los países de la UE-15, durante el período 1997-2016, Cantero, J. (2019): "Análisis de la convergencia del gasto en prestaciones sociales en la UE-15" (Trabajo de Fin de Master). Máster en Análisis Económico Moderno. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. Cabe destacar que la β-convergencia absoluta en materia social revela, en esta situación, la situación en la que los países con menores niveles iniciales de gasto social experimentan, a lo largo de un período, una tasa de crecimiento superior respecto a aquellos que partían con mayores niveles de gasto.

Muestra empleada:

Dimensión Espacial: Economías de la UE-15
Dimensión Temporal Total: 1997-2016

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Siglas Utilizadas en el programa estadístico-econométrico	Medición	Fuentes de Información Estadística
Dependiente	Gasto en prestaciones sociales de la economía i.	δ_i	Tasa media de crecimiento del gasto en prestaciones sociales/ PIB, para cada economía (i).	Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) de Eurostat
Independiente	Gasto en prestaciones sociales de la economía en el período inicial.	$\log(g_{i,0})$	Logaritmo del gasto en prestaciones sociales / PIB, para cada economía (i)	Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) de Eurostat

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$\delta_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \log(g_{i,0}) + u_i$$

Donde

$\delta_{i,t}$ = la tasa de crecimiento del gasto en prestaciones sociales de la economía i entre el año inicial y final de un período (calculada como la diferencia

de logaritmos).
β_0 = es la constante del modelo.
$\log(g_{i,0})$ = logaritmo del gasto en prestaciones sociales de la economía i en el período inicial (variable explicativa).
β_1 = coeficiente que recoge el efecto del gasto inicial sobre la tasa de crecimiento del período.
u_i = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores inobservables transversales que siendo influyentes en la variable dependiente no han sido captados por el modelo.

Existirá β-convergencia absoluta cuando $\hat{\beta}_1$ sea menor que 0 y estadísticamente significativo

Resultados:
Además de ofrecer resultados de la β-convergencia absoluta para el conjunto del período (1997-2016) y con el fin de tener en cuenta lo que ha sucedido antes, durante y después de la recesión, se realizaron estimaciones para tres sub-períodos: antes de la recesión (1997-2007), durante la recesión (2008-2011) y después de la recesión (2012-2016).

Ecuaciones estimadas:
Coeficientes, valores del estadístico t y sus respectivos niveles de significatividad estadística

Variables	1997-2016	1997-2007	2008-2011	2012-2016
Constante	0.852851	1.073425*	0.849496*	-2.123361*
	(2.134958)	(4.163384)	(2.529057)	(-2.608336)
	[0.0524]	[0.0011]	[0.0252]	[0.0217]
$\log(g_{i,0})$	-0.231647	-0.339077*	-0.234478*	0.629644*
	(-1.828084)	(-4.145980)	(-2.230218)	(2.560941)
	[0.0906]	[0.0011]	[0.0440]	[0.0237]

** Variable estadísticamente significativa al 5%*

Principales conclusiones:

- Analizando los resultados de las estimaciones de la ecuación de β-convergencia absoluta para el gasto total en prestaciones sociales (% del PIB), se observa que para el período completo (1997-2016) se obtiene un coeficiente negativo (de -0.231647), el cual no resulta estadísticamente significativo al 95% de confianza, lo que implica la no existencia de proceso de β-convergencia absoluta en el gasto total en prestaciones sociales entre los países de la UE-15 durante dicho período.

- No obstante, al examinar lo ocurrido en el período anterior a la recesión (1997-2007), se obtiene un valor negativo para $\hat{\beta}_1$ de -0.339077 que resulta estadísticamente significativo. Por tanto, se concluye que durante dicho período se ha manifestado un proceso de β-convergencia absoluta en el gasto social total. El valor del coeficiente $\hat{\beta}_1$ indica la velocidad a la que tiene lugar la convergencia.

- En el período recesivo (2008-2011) se obtiene de nuevo un coeficiente $\hat{\beta}_1$ negativo (de -0.234478) y estadísticamente significativo. A diferencia de lo obtenido para el período 1997-2007, en este caso se obtiene un coeficiente menos negativo, lo que implica una velocidad de convergencia más lenta durante el período recesivo.

- Por último, si se examina lo que ha ocurrido en el período posterior a la recesión se obtiene un coeficiente $\hat{\beta}_1$ de 0.629644. Con lo cual, en esta ocasión, se concluye que durante el período 2012-2016 no se ha manifestado un proceso de β-convergencia absoluta en el gasto total, dado que el coeficiente $\hat{\beta}_1$ toma un valor positivo, a diferencia de los períodos anteriores

Ficha 2
Modelo de regresión lineal múltiple

Breve Descripción/Utilidad:

Permite extraer relaciones de causalidad, así como predecir, el valor de una variable, en respuesta a cambios en varias variables independientes. Esta relación se puede establecer tanto en la dimensión transversal como en la temporal.

Ejemplo de campo de Aplicación:

Análisis real del impacto que tiene el E-Government[3], y otros conjuntos de variables económicas e institucionales, en la reducción de la corrupción en la región latinoamericana, Moríñigo, G. (2020): "Análisis empírico del e-government como medio reductor de la corrupción en Latinoamérica". Trabajo de Fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Muestra empleada:

Dimensión Espacial: 21 países del área latinoamericana.
Dimensión Temporal: 2019

Especificación de las Variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Siglas Utilizadas en el programa estadístico-econométrico	Medición	Fuentes de Información Estadística
Dependiente	Índice de Percepción de la Corrupción	CPI	Índice	Transparencia Internacional
Independiente	Índice de Desarrollo de E-Government	EGDI	Índice	Naciones Unidas
Independiente	PIB per cápita	PIBpc	Dólares	Euromonitor Passport
Independiente	Estabilidad Política	EstPolítica	Índice	Euromonitor Passport
Independiente	Libertad Económica	LibEcom	Índice	Euromonitor Passport
Independiente	Libertad de derechos políticos	LibertadDerPub	Índice	Euromonitor Passport
Independiente	Empleados Públicos	EmpPublicos	Porcentaje de población ocupada	Euromonitor Passport
Independiente	Número de procedimientos para empezar un negocio	ProcEmpezarNegocio	Número	Euromonitor Passport

[3] El e-Government constituye el uso de dispositivos tecnológicos de comunicación, como el empleo de ordenadores con conexión a Internet, para proporcionar servicios públicos a ciudadanos en un país.

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$CPI_i = \beta_1 + \beta_2 \text{EGDI}_i + \beta_3 \text{EmpPublicos}_i + \beta_4 \text{EstPolitica}_i + \beta_5 LibertadDerPub_i + \beta_6 LibEcom_i + \beta_7 ProcEmpezarNegocio_i + \beta_8 PIBpc_i + u_i$$

Donde

CPI_i = corresponde al valor de la variable dependiente para el país i

$EGDI_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Índice de Desarrollo de E-Government para el país i

$EmpPublicos_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Empleados Públicos para el país i

$EstPolitica_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Estabilidad Política para el país i

$LibertadDerPub_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Libertad de derechos políticos para el país i

$LibEcom_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Libertad Económica para el país i

$ProcEmpezarNegocio_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Número de procedimientos para empezar un negocio para el país i

$PIBpc_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa PIB per cápita para el país i

u_i = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores inobservables espaciales que, siendo influyentes en CPI, no han sido captados por el modelo.

Resultados:

Ecuación estimada.

Coeficientes y valores del estadístico t

Variables	Coeficientes
Constante	-62,44938* (0,0201)
EGDI	62,58119 (0,0038)*
PIBpc	0,000289 (0,3209)
EstPolítica	25,96752* (0,0001)
LibEcom	0,714528* (0,0102)
LibertadDerPub	4,384136* (0,0320)
EmpPublicos	-0,323757* (0,0038)
ProcEmpezarNegocio	1,844490* (0,0210)

** Variable estadísticamente significativa al 5%*

Principales conclusiones:

- Latinoamérica se coloca como líder mundial en el desarrollo de E-Government, corroborando el informe elaborado por la ONU (ONU, 2018).

- De acuerdo con los resultados del modelo, las variables que explican el CPI en Latinoamérica son el EGDI, la libertad económica, la libertad de derechos políticos y civiles, el número de procedimientos para empezar un negocio y la estabilidad política. De todas estas variables, la variable número de procedimientos para empezar un negocio es la única que presenta un beta anómalo, puesto que el signo obtenido es contrario al esperado, según el marco teórico de referencia.

Ficha 3
Metodología: Modelo de análisis de la varianza —ANOVA—

Breve Descripción/Utilidad:

Se denominan Análisis de la Varianza ANOVA a aquellos modelos de regresión lineal en los que la variable dependiente corresponde a una variable cuantitativa continua y en el que se introducen como explicativas únicamente variables dicotómicas (o ficticias), con el objetivo de cuantificar el efecto que tienen las variables cualitativas sobre las primeras. En otras palabras, sirve para comparar si las medias de la variable dependiente difieren, en términos estadístico, en las categorías o grupos establecidos en la variable independiente comúnmente denominado factor.

Para saber más

Más información se puede consultar en Pardo A y Ruiz Miguel (2002), Hair et all (2007) y Pérez (2012).

Ejemplo de campo de Aplicación:

Ha sido empleada para verificar si importantes desequilibrios macroeconómicos como el déficit fiscal o las necesidades de financiación externa constituyen variables relevantes en la explicación de las notas crediticias que otorgan las agencias de calificación Standard & Poor's, Moody's Investors Service y Fitch IBCA. Concretamente se analiza si las medias de estas variables en un grupo de países emergentes, cuyos pasivos externos se encuentran catalogados por las agencias con el grado de inversión, difieren estadísticamente de aquellos calificados con el grado especulativo, García, S. (2005): "Factores condicionantes del riesgo soberano. Una aplicación con datos de panel para las calificaciones crediticias de las economías emergentes". Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: 34 economías emergente. La selección se realizó de forma discrecional entre países del continente americano (12), europeo (12) y asiático (10).
Dimensión Temporal: 2002

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Siglas Utilizadas en el programa estadístico-econométrico	Medición	Fuentes de Información Estadística
Dependiente	Déficit en cuenta corriente	CCTE	En % del PIB	Base de datos del World Economic Outlook. Fondo Monetario Internacional
Dependiente	Déficit fiscal	DFISCAL	En % del PIB	- Comisión Europea - Base de datos macroeconómicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Country Report. Economist Intelligence Unit (EIU)
Independiente	Calificación Crediticia	RATING	Variable dicotómica. Toma valor 0 para aquellos países cuya valoración corresponde al grado especulativo, y toma valor 1 para los países que poseen el grado de inversión	Standard & Poor's Moody's Investors Service Fitch IBCA

Especificación General de las ecuaciones a estimar:

$$CCTE_i = \beta_0 + \beta_1 RATING_i + u_i$$ (Ecuación N° 1)

$$DFISCAL_i = \beta_0 + \beta_1 RATING_i + u_i$$ (Ecuación N° 2)

Donde:

$CCTE_i$ = Corresponde al promedio simple, de últimos cinco años (1998-2002), del déficit anual en la cuenta corriente del país i.

$DFISCAL_i$ = Corresponde al promedio simple, de últimos cinco años (1998-2002), del déficit fiscal anual del país i.

$RATING_i$ = variable ficticia que toma el valor 1 para los países que poseen el grado de inversión y 0 para aquellos países cuya valoración de la deuda externa está catalogada con el grado especulativo en el año 2002.

u_i = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores correspondientes al país i que, siendo influyentes en la variable dependiente, no han sido captados por el modelo.

Resultados:

Ecuaciones estimadas

Coeficientes, estadísticos t y F y sus respectivos niveles de significatividad estadística

Variables	Ecuaciones	
	(1)	(2)
Constante	-1,08666667	-3,53449472
	(-0,691860)	(-3,980754)*
Rating	1,23403509	0,74247743
	(0,587336)	(0,625113)
Estadístico F	0,3449647113	0,3907664515
	(0,561099)	(0,536329)

** Variable estadísticamente significativa al 5%*

Principales conclusiones:

- Atendiendo al valor de los parámetros, se pudo constatar que el valor medio de las magnitudes analizadas en los países con grado especulativo (Constante o β_1) es inferior a la media que presentan los países con grado de inversión, ya que el parámetro β_2 correspondiente a la variable Rating (el cual expresa la diferencia que existe entre la media del valor de la variable dependiente del segundo grupo respecto del primero), resultó en ambas ecuaciones positivo.

- Por otro lado, al observar los resultados del modelo ANOVA, en el que se contrasta la hipótesis nula de igualdad de medias de las variables déficit por cuenta corriente y déficit fiscal, se pudo constatar que, en el año 2002, el nivel que presentaron tales fundamentos no constituía una frontera entre los países cuyos pasivos externos contaban con el grado de especulativo, respecto de los que tenían el grado de inversión; ya que el significatividad del estadístico F superó en todo momento el 5%, pudiéndose concluir que las medias de dichas magnitudes en ambos grupos no eran estadísticamente diferentes.

Ficha 4
Metodología: Modelo de Diferencias en Diferencias

Breve Descripción/Utilidad:

Se emplean cuando se pretende medir el impacto que un tratamiento, política, ley, etc. ha tenido sobre una determinada variable. El aporte de esta clase de modelos es la utilización de un grupo de control, el cual representa un conjunto de observaciones cuya diferencia más relevante con el grupo de observaciones de estudio, o grupo objetivo, es que no se ve afectado por el tratamiento, política o ley. La función de este nuevo grupo (control) es la de filtrar los efectos distintos al tratamiento que se pretende evaluar y que podrían estar influyendo en la variable de interés.

Ejemplo de campo de Aplicación:

En este artículo se busca conocer la relación existente entre la aplicación de subsidio agrario y la evolución demográfica en las zonas rurales de la comunidad autónoma de Extremadura. Concretamente, el objetivo es determinar si el subsidio agrario ha contribuido a retener parte de la población en dichas zonas o si por el contrario la población ha evolucionado ajena al cambio que supone en la agricultura dicha prestación, Sánchez, B.; Vicéns, J. (2010): "El Impacto del Subsidio Agrario sobre la Evolución de la Población en Extremadura". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración Economía y Sociedad. Vol 86. Pag. 131-143.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: Grupo objetivo: Municipios de Extremadura. Grupo control compuesto por las localidades de la comunidad de Castilla-La Mancha procedentes de las de las provincias de Albacete, Cuenca y Ciudad Real[4]. Dimensión Temporal Total: 1960-1983 y 1986-2008.

[4] Las zonas rurales de Guadalajara y Toledo son limítrofes con Madrid y se ven beneficiadas por la mejora de las vías de comunicación con la capital, lo que les permite convertirse en pequeñas ciudades dormitorio con el desarrollo que ello supone. Dado que lo que se pretende es que el grupo control fuera lo más parecido posible al grupo tratamiento, los autores no consideraron adecuada la inclusión de los municipios de ambas provincias por presentar unas características muy distintas al de zonas rurales consideradas similares del resto de Castilla-La Mancha y de Extremadura.

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Indicador empleado /Siglas empleadas en el programa informático	Medición
Dependiente	Variación de la población.	Y_{ijt}	Variable ficticia que toma el valor 1 si el individuo pertenece al grupo tratamiento, es decir, el que recibe el tratamiento, y 0 en caso contrario.
Independiente	Período de aplicación del subsidio.	X_{it} / tiempo	Variable ficticia que toma el valor 1 en el momento en el que ya se ha introducido el cambio que se quiere evaluar y 0 en el momento anterior.
Independiente	Grupo al que pertenece las observaciones.	X_{ij} /grupo	Variable ficticia que toma el valor 1 si el individuo pertenece al grupo tratamiento, es decir, aquél que recibe el tratamiento y 0 en caso contrario.
Independiente	Interacción	X_{ijt} /inte	Variable ficticia que resulta del producto de las dos anteriores y recoge el efecto del cambio en el grupo tratamiento (valor 1) y cero en caso contrario.
Independiente	Tasa de Paro	Paro	%
Independiente	Grado de Aislamiento de cada municipio	Dista	Medido como la distancia del municipio a la cabecera de área comercial más próxima. La definición de un municipio como cabecera de área va en función del volumen de población que atrae gracias a su equipamiento comercial.

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$Y_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 Grupo_{ij} + \beta_2 Periodo_{it} + \beta_3 Inte_{ijt} + \beta_4 Paro_{it} + \beta_5 Dista_{it} + u_{ijt}$$

Donde:

Y_{ijt} : = Es la variación de la población del municipio i, perteneciente al grupo j (con j=1 para Extremadura por ser el grupo objetivo, y j=0 para Castilla la Mancha por ser el grupo control).

$Grupo_{ij}$ = variable ficticia que toma el valor 1 cuando el municipio perteneciese Extremadura y 0 en caso contrario[5].

$Periodo_{it}$ = variable ficticia que toma el valor 1 en el período de aplicación del subsidio que va desde 1986 hasta 2008, y t=0 el periodo anterior 1960-1983.

[5] Se han excluido los municipios de más de 10.000 habitantes por considerarse ya zonas urbanas. Asimismo, no se han incluido los de menos de 1.000 ya que para el caso de la variable «paro», los municipios pequeños distorsionan el análisis al contar muchos de ellos con tasas de paro casi nulas debidas a que en dichas localidades, gran parte de la población se encuentra jubilada y mucha de la que no lo está reside en el municipio precisamente porque es su lugar de trabajo.

$Inte_{ijt}$ = variable ficticia que toma el valor 1 para los municipios de Extremadura en el periodo 1986-2008 y 0 para el resto.

$Paro_{ij}$ = valor de la variable Tasa de paro para el municipio i en el período j.

$Dista_{ij}$ = Valor de la variable Grado de Aislamiento de cada municipio para el municipio i en el período j

u_{ij} = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores correspondientes al municipio i en el momento t que, siendo influyentes en la variable dependiente, no han sido captados por el modelo.

Resultados:

Ecuación estimada.

Coeficientes y errores estándar:

Variables	Coeficientes
Constante	-22,62***
	(2,758)
Grupo	2,840
	(2,168)
Periodo	24,46***
	(1,777)
Inte	-6,191**
	(2,945)
Dista	-0,116***
	(0,0234)
Paro	-0,523*
	(0,283)

Standard errors in parentheses
**** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1*

Principales conclusiones:

- Las variables "dista" y "paro" aparecen en la ecuación con signo negativo, es decir, que cuanto más aislado esté un municipio y mayor tasa de paro presente, su población se verá más afectada en forma negativa por la emigración.

- El signo de la variable que representa el efecto del subsidio agrario (inte) es negativo, lo que estaría indicando que éste tiene una influencia negativa sobre la población. Sin embargo, no se puede afirmar de manera contundente que el subsidio agrario sea el responsable de parte de la emigración que ha tenido lugar en los pueblos de Extremadura; ya se ha

dicho que la desagregación territorial y el amplio intervalo temporal con el que se está tratando hacen complicado encontrar tantas variables como sería deseable, por tanto, la variable ficticia inte no sólo estaría representando el efecto del subsidio, sino que incluiría también otros factores distintos a éste que influyen de forma negativa sobre la población. No obstante, lo que sí se puede afirmar, es que Extremadura ha sido duramente castigada por la emigración de las zonas rurales y el subsidio agrario no ha sido capaz de poner freno a esta situación.

- Por último, hay que señalar que los resultados del modelo podrían presentar problemas de endogeneidad, puesto que, sería lógico decir que, si la tasa de paro de un municipio es muy elevada, su población tenderá a marcharse a otros lugares en busca de empleo. A lo que podría añadirse que la tasa de paro de una localidad puede resultar muy pequeña producto de que en ella residen pocos habitantes, de manera que aquí sería la población la que estaría condicionando a la variable paro.

Ficha 5
Metodología: Modelos de Datos de Panel

Breve Descripción/Utilidad:

Permite extraer relaciones de causalidad o de comportamiento a través de un conjunto de variables analizadas en distintas dimensiones (transversal y temporal). Este hecho favorece el estudio u observación de un conjunto de individuos (empresas, estados, países) en distintos momentos del tiempo.

Para saber más

Más información se puede consultar en Gujarati (2004) y Pérez (2006).

Ejemplo de campo de Aplicación:

Obtención de una medida de Riesgo Soberano, correlacionada con las valoraciones crediticias de las agencias Standard & Poor´s, Moody´s Investor Service y Fitch Rating, a través de la cual se puede determinar la capacidad de pago de la deuda soberana en moneda extranjera de un conjunto de países emergentes, García, S.; Vicéns, J. (2006): "Factores condicionantes en la medición del riesgo soberano en los países emergentes". Revista Estudios de Economía Aplicada. Vol. 24-1, Pag. 245-272.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: 34 países emergentes
Dimensión Temporal: Período 2000-2004

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Siglas Utilizadas en el programa estadístico-econométrico	Medición	Fuentes de Información Estadística
Dependiente	Rating Crediticio de la deuda externa soberana	RAT	Elaboración propia a partir de la información suministrada por las agencias de calificación crediticia. Se procedió a transformar la valoraciones emitidas desde una escala ordinal a numérica, a través de una transformación lineal	Moody´s Standard & Poor's (S&P Global Ratings) Fitch Ratina
Independiente	Producto Interior Bruto por Habitante	PIB per-cápita	Producto Interior Bruto anual por habitante, expresado en paridad del poder adquisitivo (PPP)	World Economic Outlook Database.
Independiente	Desempleo	Paro	Relación porcentual entre la población parada y la población activa	Euromonitor Passport
Independiente	Deuda Externa en Porcentaje del Pib.	DEUPIB	Saldo anual de la deuda externa en porcentaje del PIB	Elaboración propia a partir de la información suministrada por el fondo Monetario Internacional
Independiente	Crecimiento Económico	CRECI	Promedio simple (últimos cinco años) de la tasa de crecimiento anual del Producto Interior Bruto en términos reales.	World Economic Outlook Database.

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \ldots\ldots + \beta_k x_{kit} + u_{it}$$

La cual supone la existencia de N unidades distintas en el espacio transversal y T

t =1,2...T; i =1,2...N

períodos de tiempos en la dimensión temporal. Por lo que se tiene un total de NxT datos muestrales.

Donde

Y_{it} = corresponde al valor de la variable dependiente para el individuo i en el período t

X_{jit} = corresponde al valor de la variable explicativa j-ésima para el individuo i en el período t

u_{jit} = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores inobservables transversales y los variables en el tiempo que siendo influyentes en Y_{it} no han sido captados por el modelo.

Resultados:

Ecuación estimada.

Coeficientes y valores del estadístico t

Variables	Coeficientes
Constante	-
PIB per-cápita	0.002403* (7.180350)
Paro	-1.099075* (-3.184812)
DEUPIB	-0.145465* (-4.040374)
CRECI	1.266275* (4.276547)

** Variable estadísticamente significativa al 5%*

Principales conclusiones:

- Tal y como se puede apreciar las variables PIB per cápita y crecimiento económico (CRECI) son factores que contribuyen directamente con una mejor solvencia crediticia, de acuerdo al criterio de las agencias de calificación. De igual modo en el panel puede observarse que la deuda pública en términos del PIB y la variable Paro son fundamentos considerados por las agencias como factores que menoscaban la generación de recursos necesarios para el pago de los compromisos externos, los cuales se encuentra en línea con lo establecido en el marco teórico.

- El modelo estimado corresponde al modelo de panel con efectos fijos lo que implica la estimación de tantas ordenadas en el origen (efectos denominados inobservables a través de variables independientes) como países incluidos en el análisis. Tras la ordenación ascendente se observó que las agencias operan de manera conservadora o cauta al otorgar la calificación crediticia de un país que en el pasado hubiese presentado una profunda inestabilidad financiera, ya que en el primer cincuenta por ciento se encontraron los países que habían presentado, en los diez años anteriores al estudios, por lo menos alguno de los tres tipos de crisis financieras: cambiaria, de deuda o bancaria, tal es el caso de Turquía, Rusia, Indonesia, Corea, Argentina, Brasil, México, Venezuela y Ecuador. En cambio, en el grupo extremo y en la misma línea se encontraron en su mayoría países emergentes que habían mantenido un ambiente macroeconómico comparativamente más estable.

Ficha 6
Metodología: Modelos de Econometría Espacial

Breve Descripción/Utilidad:

Permite extraer una relación de causalidad a través de un conjunto de variables analizadas en una dimensión espacial (o geográfica). Este hecho favorece el estudio de un conjunto de países o regiones a través de una relación de causalidad que relaciona diversas variables de tipo socioeconómico.

Video 2
La econometría de los datos espaciales

Fuente: Carrasco, Coro. [Coro Carrasco]. (2 de febrero de 2017). *TEMA 10 Modelos de regresión espacial A* [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Bw7ahS9wmsM&ab_channel=CoroChasco

Ejemplo de campo de aplicación:

Cuantificación del impacto que tiene el mejoramiento o el empeoramiento de las libertades civiles en un país del mundo sobre los países vecinos, Chasco C, M Lacalle and J Alfonso (2017) Spatial contagion of civil liberty: some evidence from a spatial econometrics analysis, Paradigma Económico 9(2), 5-32.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: 67 países en vías de desarrollo
Dimensión Temporal: Año 2010

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Siglas Utilizadas en el programa estadístico-econométrico	Medición	Fuentes de Información Estadística
Dependiente	Índice de libertades civiles.	icl	Re-escalamiento del índice original ("CL") del 0 al 1, siendo 0 el nivel nulo y 1 el nivel máximo.	Freedom House y elaboración propia
Independiente	Retardo espacial del índice de libertades civiles	Wicl	Valor medio de la variable "icl" en los países vecinos a uno dado.	Freedom House y elaboración propia
Independiente	Religión predominante: el Islam.	musl	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuya religión dominante sea el Islam y "0" en el resto.	Association of Religion Data Archive (ARDA)
Independiente	Religión predominante: el budismo.	budd	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuya religión dominante sea el budismo y "0" en el resto.	Association of Religion Data Archive (ARDA)
Independiente	Usuarios de Internet	inter	Porcentaje de usuarios de Internet sobre el total de la población.	International Telecommunication Union
Independiente	Primer idioma: árabe	arab	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuyo primer idioma sea el árabe y "0" en el resto.	Base de datos cartoaráfica del software ArcGIS de ESRI
Independiente	Primer idioma: chino	chin	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuyo primer idioma sea el chino y "0" en el resto.	Base de datos cartográfica del software ArcGIS de ESRI
Independiente	Primer idioma: portugués	portu	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuyo primer idioma sea el portugués y "0" en el resto.	Base de datos cartográfica del software ArcGIS de ESRI
Independiente	Origen del sistema legal: Reino Unido	leguk	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuyo origen del sistema legal es el Reino Unido.	La Porta et al. (2008)[1]
Independiente	Origen del sistema legal: Unión Soviética	legsov	Variable "dummy" que vale "1" en los países cuyo origen del sistema legal es el Reino Unido.	La Porta et al. (2008)
Independiente	Altura máxima sobre el nivel del mar.	altimax	Variable medida en metros.	Elaboración propia con un sistema de información geográfica

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$icl_i = \rho Wicl_i + \beta_0 + \beta_1 musl_i + \beta_2 budd_i + \beta_3 inter_i + \beta_4 arab_i + \beta_5 chin_i + \beta_6 portu_i + \beta_7 leguk_i + \\ + \beta_8 legsov_i + \beta_9 altimax_i + u_i$$

Que supone la existencia de N unidades distintas *i* en el espacio.

$$i = 1,2,..175$$

Donde

icl_i = corresponde al valor de la variable dependiente para el país i

$Wicl_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa Wicl para el país i

$musl_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa musl para el país i

$budd_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa budd para el país i

$inter_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa inter para el país i

$arab_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa arab para el país i

$chin_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa chin para el país i

$portu_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa portu para el país i

$leguk_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa leguk para el país i

$legsov_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa legsov para el país i

$altimax_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa altimax para el país i

u_i = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores inobservables espaciales que, siendo influyentes en icl_i, no han sido captados por el modelo.

Resultados:

Ecuación estimada:

Coeficientes

	Coeficientes (efectos directos)	Coeficientes estandari-zados
Constant	0,337***	-
Wicl	0,296***	-
Musl	-0,139***	-0,202
Budd	-0,152**	-0,117
Inter	0,005***	0,463
Arab	-0,221***	-0,217
Chin	-0,189*	-0,082
Portu	0,164**	0,107
Leguk	0,102***	0,158
Legsov	-0,422**	-0,105
Altimax	-0,00001*	-0,067

**** Variable estadísticamente significativa al 1%; ** al 5%; * al 10%*

Principales conclusiones:

- El modelo especificado es un modelo autorregresivo especial o modelo SAR ("spatial autoregressive), que se ha estimado por el método de máxima verosimilitud. El resultado más importante de este modelo viene dado por la elevada significación estadística del coeficiente correspondiente a la variable espacial de contagio de las libertades civiles desde un país hacia sus vecinos. Su valor de 0,296 es la tasa de contagio espacial, de forma que podemos afirmar que aproximadamente un 30% del nivel de libertades de un país procede del nivel medio de las libertades en los países vecinos. Por tanto, podríamos afirmar que existe un efecto dominó en este fenómeno, es decir, que una mejoría o empeoramiento en el nivel de libertades de un país tendrá consecuencias positivas o negativas en el nivel de libertades civiles los países vecinos, respectivamente.

- Además, de los signos de los coeficientes podría deducirse que las variables con impacto positivo sobre el índice de libertades civiles son el porcentaje de usuarios de Internet, tener el portugués como la primera lengua y que el origen del sistema legal sea el británico. Con un impacto negativo sobre las libertades civiles se encuentran las variables de altitud, tener como dominantes las religiones musulmana y budista, que la primera lengua sea el área y el chino y que el origen del sistema legal sea el soviético.

- Los impactos de las variables "dummies" se interpretan de la forma siguiente: los países en los que las religiones dominantes son la musulmana y la budista el nivel de libertades civiles es aproximadamente de 0,1 puntos inferior –en la escala de 0 al 1- del índice de libertades civiles. Con un impacto positivo sobre las libertades civiles está la variable de usuarios de Internet, de forma que el incremento en un 10% de usuarios de Internet produce un incremento de 0,05 puntos en el índice.

- Si se estandarizan las variables y coeficientes haciéndolos comparables, vemos que la variable más influyente sobre las libertades civiles es el porcentaje de usuarios de Internet, que es dos veces más importante que tener el árabe como primera lengua y el cuatro veces más que tener el budismo como religión dominante.

Ficha 7
Metodología: Modelos de Regresión Múltiple con series temporales. Aplicación del análisis de raíces unitarias y cointegración.

Breve Descripción/Utilidad:

La aplicación del análisis de cointegración a un modelo de regresión lineal permite verificar la existencia de una relación no espurea[6] entre variables, lo que se asocia en términos estadísticos a la idea de equilibrio estable, en el sentido de que cuando existe cualquier desviación en la mencionada relación ésta no puede crecer de manera ilimitada, dándole por tanto validez al modelo en el largo plazo.

Para saber más

Más información se puede consultar en Stock y Watson (2012) y Pérez (2006).

Ejemplo de campo de Aplicación:

Análisis de la incidencia que tiene la fiscalidad en la decisión de localizar una sociedad holding en España. Se utiliza un análisis de series temporales debido a la existencia de una estructura tributaria común en la que no existe diferencias territoriales en el plano fiscal, excepto en el caso de los regímenes tributarios forales, quedando excluidos de esta investigación, Cárdenas, G. (2012): "La incidencia de la fiscalidad en la localización de las sociedades Holding en España y Suiza: Una aproximación teórico-empírica". Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: España.
Dimensión Temporal Total: 1995-2010

[6] Las relaciones espurias o sin sentido se derivan cuando no existiendo una relación real alguna entre las variables incluidas en un modelo (generalmente de series temporales), la correlación obtenida entre dichas variables resulta alta, de forma tal que las pruebas estadísticas y los indicadores de bondad global como R^2, indican equivocadamente que el modelo es estadísticamente correcto.

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Nombres de las Variables	Siglas Utilizadas en el programa estadístico-econométrico	Medición	Fuentes de Información Estadística
Dependiente	Número de sociedades holding en España	HOLDING_ESPANA	Número de sociedades	SABI
Independiente	Tipo efectivo del impuesto sobre sociedades	TIPO_EFECTIVO	Porcentaje	Informe anual del Ministerio de Hacienda sobre el impuesto de sociedades: análisis de los datos estadísticos del ejercicio
Independiente	Convenios para evitar la doble imposición internacional	CDI	Número de convenios	Memoria anual de la Administración Tributaria
Independiente	Libertad fiscal	LIBERTAD_FISCAL	Puntos (de 0 100). A mayor puntuación, mayor libertad	Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation
Independiente	Libertad de negocio	LIBERTADENEGOCIO	Puntos (de 0 100). A mayor puntuación, mayor libertad	Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$HOLDING_ESPANA_t = \beta_1 + +\beta_2 TIPO_EFECTIVO_t + u_t$$ Ecuación (1)

$$HOLDING_ESPANA_t = \beta_1 + +\beta_2 CDI_t + u_t$$ Ecuación (2)

$$HOLDING_ESPANA_t = \beta_1 + +\beta_2 LIBERTAD_FISCAL_t + u_t$$ Ecuación (3)

$$HOLDING_ESPANA_t = \beta_1 + +\beta_2 LIBERTAD_FISCAL_t + \beta_3 LIBERTADENEGOCIO_t + u_t$$

Ecuación (4)

Donde

$HOLDING_ESPANA_t$ = corresponde al valor de la variable dependiente para el año t

$Tipo_Efectivo_t$ = corresponde al valor de la variable explicativa Tipo efectivo del impuesto sobre sociedades para el año t

CDI_t = corresponde al valor de la variable explicativa Convenios para evitar la doble imposición internacional para el año t

$LIBERTAD_FISCAL_t$ = corresponde al valor de la variable explicativa Libertad fiscal para el año t

$LIBERTADENEGOCIO_t$ = corresponde al valor de la variable explicativa Libertad de negocio para el año t

u_t = corresponde a la perturbación aleatoria que recoge el resto de factores inobservables que, siendo influyentes en la variable HOLDING_ESPANA, no han sido captados por el modelo.

Resultados:

Ecuaciones estimadas.

Coeficientes y nivel de significatividad estadística

Variables	Coeficientes			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	1.878,09* (0,01)	-269,31* (0,01)	-2.594,18* (0,00)	-3.814,7* (0,00)
TIPO_EFECTIVO	-55,9* (0,08)			49,9* (0,01)
CDI		17,58* (0,00)		
LIBERTAD_FISCAL			62,7* (0,00)	
LIBERTADENEGOCIO				26,02* (0,00)

** Variable estadísticamente significativa al 5%*

Principales conclusiones:

- Se llevaron a cabo diversas estimaciones tomando exclusivamente como variables independientes aquellas que hacen referencia a la fiscalidad. Analizando la validez de los parámetros en cada una de las estimaciones habría que señalar que todos los coeficientes asociados a las variables fiscales presentaron los signos esperados, de acuerdo a lo expresado en el marco teórico:

Variable	Signos
Tipo efectivo del impuesto sobre sociedades (TIPO_EFECTIVO)	Negativo: Un aumento del tipo efectivo del impuesto sobre sociedades disminuye el número de sociedades holding en España. El tipo efectivo es una variable directamente relacionada con la localización de las sociedades holding, ya que este representa la carga tributaria que debe asumir la sociedad, incluso después de deducirse la doble imposición internacional.
Convenios para evitar la doble imposición internacional (CDI)	Positivo: Un incremento en los convenios de doble imposición aumenta el número de sociedades holding en España. Esta variable es fundamental en la localización de las sociedades holding, debido a que dependiendo de la red de convenios para evitar la doble imposición que tiene firmado un país hace que las sociedades con participaciones extranjeras tengan una baja o nula tributación en la fuente, o en su caso, evita o neutraliza la doble la imposición internacional.
Libertad Fiscal (LIBERTAD_FISCAL)	Positivo: A mayor libertad fiscal mayor número de sociedades holding en España. La libertad fiscal engloba tres principios: el poder de lo individual, la no discriminación, y la apertura a la competencia, por tanto a medida que disminuye la interferencia del Estado en materia tributaria aumenta la libertad fiscal y por consiguiente, aumenta la localización de sociedades holding.

- Tras analizar los estadísticos de bondad global de los modelos 1 al 3, se decidió realizar una cuarta estimación incluyendo, exclusivamente, como variable proxi del impacto fiscal la variable Libertad Fiscal. Para completar la especificación se procedió a incluir la variable Libertad para hacer negocio (LIBERTADENEGOCIO) al modelo considerado anteriormente como base o inicial.

- Tras verificar la existencia de relaciones de cointegración, se estimó el modelo definitivo (número 4) obteniéndose los siguientes resultados:

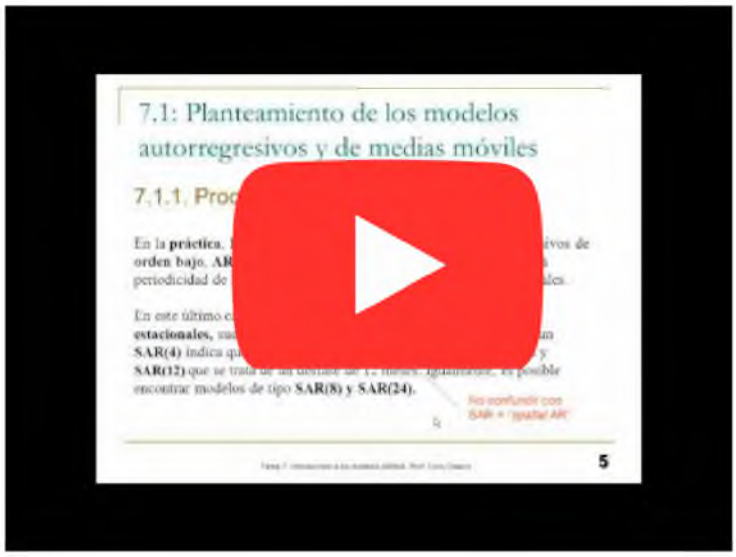
Variable:	Signos
Libertad Fiscal (LIBERTAD_FISCAL)	Negativo. Mismas conclusiones derivadas del modelo 3
Libertad para hacer negocio (LIBERTADENEGOCIO)	Positivo: A medida que aumenta la libertad de negocios, el número de sociedades holding en España también aumenta. La libertad para hacer negocios implica facilidades para emprender, desarrollar y liquidar una empresa, desde puntos de vista regulatorios, administrativos, económicos, en consecuencia a mayor libertad en estos ámbitos, las sociedades holding responden de forma positiva a la localización en estas jurisdicciones tributarias.

Ficha 8
Metodología: Modelo ARIMA
(Autoregresivo, integrado, de medias móviles)

Breve Descripción/Utilidad:

Se emplean para describir un valor como una función lineal de datos anteriores y de errores debido al azar. Su principal utilidad se asocia con la capacidad de predecir variables en diversos ámbitos, entre los que destaca el económico-financiero, meteorológico, biológico, etc. La utilización de modelos ARIMA se restringe a series largas y fundamentalmente de "alta frecuencia" y su utilidad se centra en el pronóstico a corto plazo, pero no para la comprensión estructural del fenómeno o la simulación de escenarios.

Video 3
Introducción a los modelos ARIMA



Fuente: Carrasco, Coro. [Coro Carrasco]. (22 de enero de 2017). *TEMA 9 Modelos ARIMA A* [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=nHtLwXNSs40&t=2s&ab_channel=-CoroChasco

Ejemplo de campo de Aplicación:

En esta investigación es utilizado para analizar y predecir la serie de tiempo relacionada con los volúmenes anuales (millones de m^3/año) del caudal del río Magdalena en Colombia, Amarís, G.; Ávila, H. y Guerrero, T. (2017). Aplicación de modelo ARIMA para el análisis de series de volúmenes anuales en el río Magdalena. Revista Tecnura, 21(52), 88-101.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: Se emplearon los registros históricos de volumen del río Magdalena (Colombia) de la estación Calamar (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia–Ideam)
Dimensión Temporal: Desde 1967 hasta 2015.

Especificación General de la Ecuación a estimar:

En términos generales, un modelo ARIMA consiste en la combinación de un término autorregresivo (AR) y un término de promedio móvil (MA) que permite describir una serie de observaciones después de que hayan sido diferenciada d veces, a fin de extraer las posibles fuentes de no estacionariedad. En general estos modelos se referencian con la palabra ARIMA (p,d,q). Donde (p) se refiere al orden del modelo autorregresivo; (d), al término de diferenciación, y (q), al término de media móvil con q términos de error. La estructura general de estos modelos se expresa a través de la siguiente ecuación:

$$Y_t = \phi_1 Y_{t-1} + \cdots + \phi_p Y_{t-p} + \varepsilon_t + \theta_1 \varepsilon_{t-1} + \cdots + \theta_q \varepsilon_{t-q}$$

Donde:

Y_t = Corresponde al valor de la variable dependiente a modelizar.

Φ = Corresponde al valor de los p coeficientes de los valores autorregresivos de la variable dependiente

θ = Corresponde al valor de los q coeficientes de la media móvil.

ε_t = término de error

Resultados:

Tras realizar el análisis de distintas posibles especificaciones se determinó que el mejor modelo que se ajusta al registro real es un modelo ARIMA (0, 1, 1), lo que corresponde con una media móvil de orden 1, comúnmente conocido con un MA (1), cuya serie original (en este caso) tuvo que ser diferenciada una vez para convertirla en estacionaria. Dicho modelo se puede representar a través de la siguiente ecuación:

$$Y_t = \varepsilon_t + \theta_1 \varepsilon_{t-1}$$

Modelo ARIMA estimado.

Coeficientes, errores estándar, valores del estadístico t y nivel de significatividad estadística:

Variables	Coeficientes	Error estándar	Estadístico t	Nivel de significatividad estadística
MA (1)	1,050	0,1158	9,130	0,000
Constante	-0,240	0,099	-2,460	0,018
Media	0,9965	0,5061		

Principales conclusiones:

- Tras la aplicación del modelo, el pronóstico del volumen del río Magdalena, durante el periodo 2013 a 2024, estima un valor máximo que oscila entre los 289.695 millones de m3 y los 309.847 millones de m3. En lo que respecta al volumen mínimo, las estimaciones señalan una variación que se encuentra entre 179.123 millones de m3 y 157.764 millones de m3.

- La aplicación de esta clase de modelos permite obtener aproximaciones de los caudales de los ríos (máximo y mínimos) para periodos cortos de tiempo, tomando en cuenta, a su vez, los cambios que pueden experimentar los caudales ante las intervenciones llevadas a cabo por los seres humanos. Esto implica que la utilización de modelos estocásticos para estudiar fenómenos naturales, que también son de carácter estocástico/ aleatorio, constituye una herramienta altamente útil para la planificación, diseño y operación de problemas complejos asociados a los recursos hídricos.

Ficha 9
Metodología: Modelos Logit

Breve Descripción/Utilidad:

Son técnicas no lineales y forman parte de la familia de los modelos de elección discreta. La utilidad de esta clase de modelos radica en que permite la modelización de variables de tipo cualitativo, que reflejan decisiones individuales en las que el conjunto de elección está formado por alternativas separadas y mutuamente excluyentes. Por tanto, permiten caracterizar la probabilidad de que un agente tome una determinada decisión discreta, condicionada a los valores de un grupo de variables independientes.

Ejemplo de campo de Aplicación:

Empleado para identificar aquellos indicadores útiles para la predicción anticipada (probabilidad de que tenga lugar) una crisis cambiaria[7] en la región latinoamericana, bajo la perspectiva temporal del medio plazo, Medina, E.; Vicéns, J. (2006): "Selección de indicadores adelantados de crisis cambiarias en Latinoamérica bajo un enfoque econométrico". Cuadernos de Economía. Vol. 29, pag. 85-118.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Dimensión Temporal: 1990-2002. La periodicidad de la información es mensual, por lo que según los autores señalan que para algunos indicadores fue necesario la aplicación de técnicas de interpolación.

[7] Una crisis cambiaria se inicia con un ataque especulativo contra la moneda nacional, el cual se justifica por la ganancia que reporta al especulador al comprar moneda extranjera que, de producirse la crisis cambiaria, verá incrementado su valor percibiendo ganancias

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Tipo de Variable	Categorías de las Variables	Indicador empleado / Siglas empleadas en el programa informático	Medición
Dependiente	Crisis Cambiaria	Crisis	Toma valores 1= en aquellas observaciones en que se produce una crisis (y en las 11 anteriores). Toma valores 0 = para el resto de observaciones muestrales.
Independiente	Indicador de la Balanza de Pagos	Importaciones/(VIMP)	Tasa de crecimiento (%)
Independiente	Desequilibrios macroeconómicos internos	PIB/(VPIN)	Tasa de crecimiento (%)
		DeficitPúblico/(DP).	% PIB
Independiente	Expectativas de los agentes económicos	Tipo de Interés/(TI)	%
Independiente	Efecto contagio	Indicador de Contagio/ (Contagio)	Variable que identifica el número de crisis cambiarias ocurridas en la región en el mismo momento temporal.
Independiente	Endeudamiento externo	Deuda externa/(Deu/Res)	% reservas

Especificación General de la Ecuación a estimar:

$$\text{Prob (CRISIS = 1)} \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1+\beta_2 VIMP_{2i}+\beta_3 VPIB_{3i}+\beta_4 DP_{4i}+\beta_5 TI_{5i}+\beta_6 Contagio_{6i}+\beta_7 Deu/Res_{7i})}}$$

Donde

$CRISIS_i$ = corresponde al valor de la variable dependiente para el país i

$VIMP_i$ = corresponde a la tasa de crecimiento de la variable explicativa Importaciones para el país i

$VPIB_i$ = corresponde a la tasa de crecimiento de la variable explicativa PIB para el país i

DP_i = corresponde al valor de la variable explicativa Déficit Público para el país i

TI_i = corresponde al valor de la variable explicativa Tipo de Interés para el país i

$Contagio_i$ = corresponde al valor de la variable explicativa contagio para el país i

Deu/Res_i = corresponde al valor de la variable explicativa Deuda/Reservas para el país i

Resultados:

Ecuación estimada:

Coeficientes y valores del estadístico t

Variables	Coeficientes
Constante	-3,31* (0,0000)
VIMP	-0,01* (0,0062)
VPIB	-0,14* (0,0000)
DP	-0,47* (0,0008)
TI	0,06* (0,0000)
Contagio	0,43* (0,0000)
Deu/Res	0,01* (0,0001)

** Variable estadísticamente significativa al 5%*

Principales conclusiones:

- Las expectativas de los agentes económicos constituyen el principal factor de presión cambiaria en las crisis latinoamericanas.

- Se corrobora la existencia de canales de contagio de las crisis[8] a nivel regional. La significatividad estadística correspondiente a la variable explicativa que denota la presencia de crisis cambiarias temporalmente coincidentes en otras economías del área es la base de esta afirmación.

- En el medio plazo, el estudio de las crisis cambiarias debe abordarse a través del seguimiento de los siguientes indicadores: tipos de interés, actividad económica, déficit público, importaciones, contagio, y ratio deuda externa sobre reservas.

- Las crisis se explican en contextos donde tiene lugar el deterioro económico o el incremento en el nivel de endeudamiento, lo que genera una salida de capital del país que provoca un ajuste en la balanza por cuenta corriente vía importaciones, lo que deteriora, aún más, el crecimiento económico y la capacidad de pago de las economías.

[8] En esta aportación, una crisis cambiaria tiene lugar cuando la variación intermensual del tipo de cambio supera, para cada país, a su media muestral en más 1,5 veces la desviación típica

Ficha 10
Metodología: Análisis Input-Output (Modelo de Leontief)

Breve Descripción/Utilidad:

Las tablas input-output constituyen una forma integrada de representar información estadística relacionada con transacciones intersectoriales, configurando las relaciones entre las magnitudes económicas implicadas, Pulido y Fontela, (1993). Su empleo es diverso, pudiéndose destacar, entre otros usos los siguientes: analizar la estructura productiva de una economía y sus cambios en el tiempo, realizar estimaciones del impacto del cambio de un insumo sobre la producción y el consumo (siempre y cuando los coeficientes que denotan la estructura productiva se mantengan constantes en el tiempo) y estimar el valor agradado de la producción.

Ejemplo de campo de Aplicación:

Estimación de la huella de carbono[9] (emisiones inducidas) generada por la producción indirecta (consumo intermedio) de los materiales de construcción (huella de producto)[10] empleados en la promoción residencial Célere Villaverde[11]. Para tal fin se empleará el "Enfoque de Valor", el cual utiliza los flujos monetarios de los materiales adquiridos a los diferentes proveedores clasificados por ramas de actividad, según los códigos CNAE[12], Fernández, P.; Pérez, J. (2020): "Estimación de la Huella de Carbono de la promoción residencial". Observatorio UAM-Vía Célere para la sostenibilidad Ambiental de la Edificación Residencial. Informe correspondiente a enero 2020.

Muestra empleada

Dimensión Espacial: Célere Villaverde, promoción de 98 viviendas, con una superficie total construida de 15.428,85 m^2, edificada a 5 alturas en la calle San Jenaro de Madrid, España. La finca incluye viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios y en las áreas comunes se dispone de piscina, salones sociales, pista deportiva, gimnasio y zona infantil.

[9] Se entiende como Huella de carbono a la totalidad de gases de efecto invernadero (GEI) emitidos de manera directa o indirecta por un individuo, organización, evento o producto. Bajo el enfoque de valor, la Huella de Carbono de los materiales vendría determinada a partir del valor total de la producción total de bienes y servicios de las distintas ramas de actividad necesarios para desarrollarla, bajo la premisa de que existe una relación directa entre el valor total de los bienes y servicios producidos en cada una de estas ramas y las emisiones de GEI necesaria para alcanzar dicha producción en cada una de ellas.

[10] Mide la totalidad de gases de efecto invernadero emitido durante todo el ciclo de vida de un producto, el cual abarca desde el proceso de extracción de las materias primas empleadas, su fabricación, distribución y uso del producto final, hasta la vida útil una vez descontada toda la depreciación, en esta última etapa se incluye el depósito, su reutilización o incluso su reciclado.

[11] Ver dimensión espacial en el apartado de la muestra empleada.

[12] El código CNAE constituye una numeración a través de la cual se reconoce una actividad económica.

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Variables	Fuentes de Información Estadística
Datos iniciales de producción realizada por los proveedores	Registros Facilitados por Vía Célere.
Coeficientes de Emisión para cada rama productiva	Para el caso de la producción nacional los coeficientes se obtuvieron a partir de las cuentas de emisiones a la atmósfera por ramas de actividad (CNAE 2009), elaboradas por el INE. Para el caso de la producción importada los coeficientes se calcularon a partir de la base de datos EXIOBASE[14] (Tuker et al 2013 y Wood et al 2015)[3]

Partiendo de la definición del enfoque de valor antes descrita se establece el total de emisiones vinculado a los materiales como la suma del consumo realizado por los proveedores directos de dichos materiales (emisiones incorporadas) más las emisiones llevadas a cabo por el resto del sistema productivo para proveer de bienes y servicios a dichos proveedores (emisiones inducidas). Para determinar estas últimas se empleó, como se mencionó anteriormente, el modelo implícito que se derivan de las tablas Input-Output.

Especificación General de la Ecuación a estimar:

El modelo input-output es un instrumento de análisis económico que desagrega la producción en sus diferentes usos (insumo y consumo final). Su empleo en este trabajo de investigación permitió estimar la producción sectorial indirecta (tanto nacional como internacional) de los materiales empleados en la construcción de la promoción de Villaverde.

El enfoque de Leontief señala que la producción de un sector es función de los inputs intermedios y de la utilización de factores primarios, fundamentalmente trabajo y capital. Partiendo del supuesto de que dicha combinación de factores empleada por cada sector (coeficientes técnicos) es, en principio, invariante, se puede representar la función de producción sectorial de una economía a través de la siguiente expresión matricial.

$$X = [I - A]^{-1}W$$

[14] La base de datos se deriva de un proyecto colaborativo desarrollo por un consorcio en el que se integran una batería de universidades europeas.

[15] La Proyecto colaborativo desarrollado por un consorcio en el que se integran la Norwegian University of Science and Technology, Netherlands Organization for Applied Scientific Reseach, The Sustainable Europe Reseach Institute (SERI), The Institute of Environmental Science (CML) at the faculty of Science of Universiteit Leinden, The Institute for Ecological Economics at the Vienna University of Economics and Business y 2-0 LCA Consultants.

Donde

$\boldsymbol{X}$ = Efecto total generado sobre el conjunto del sistema económico, medido en términos de producción.

$\boldsymbol{W}$ = Demanda inicial, o vector de impacto, formada por el valor de la producción facturada por los proveedores de materiales de la promoción.

$\boldsymbol{A}$ = Matriz de coeficientes técnicos, los cuales recogen los requerimientos unitarios de consumos intermedios por cada unidad producida. En esta aplicación se utilizó, por un lado, los coeficientes técnicos totales, que incluyen tanto los inputs adquiridos a productores nacionales como a productores del resto del mundo; y por otro lado los coeficientes técnicos interiores, donde únicamente se recoge los consumos intermedios adquiridos a productores nacionales.

Al aplicar al modelo matricial los coeficientes técnicos totales se obtuvo la producción total requerida por cada rama de actividad (XT), con origen nacional y extranjero, necesaria para generar la facturación de los proveedores incluida en el vector W. Asimismo, al emplear al mismo modelo los coeficientes técnicos interiores se determinó la producción generada dentro del territorio nacional (XN).

A partir de la estimación anterior se obtuvo la producción indirecta nacional, al restar de la producción total nacional (XN) la realizada directamente por los proveedores (W):

Producción indirecta nacional (PIN)= (XN)- (W).

Del mismo modo, para obtener la producción indirecta generada por el resto del mundo se descontó de la producción total (XT) la generada dentro de la propia economía o nacional (XN).

Producción indirecta del resto del mundo (PIR)= (XT)- (XN)

Tras calcular los niveles de producción en cada una de las ramas de actividad se calcularon las emisiones totales de GEI (diferenciando entre emisiones incorporadas y emisiones emitidas) aplicando los coeficientes nacionales de emisiones por unidad producida a la producción nacional y los correspondientes coeficientes medios para la producción importada:

$$Emisiones\ Totales = \sum Producción_s * Coeficientes\ de\ Emisión_s$$

Resultados:

Emisiones generadas por los materiales incorporados en el residencial Célere Villaverde (t CO2 eq):

Total Emisiones	**5.446,894**
Emisiones Incorporadas	1.315,628
Emisiones Indirectas	4.131, 266

Principales conclusiones:

- Si a las emisiones procedentes de los materiales empleados se le suma la huella de carbono derivados del propio proceso de construcción se obtendrían unas emisiones totales de 6.809 toneladas de CO2, lo que equivaldría a:
  - Una distancia de 57 millones de kilómetros recorrida por un automóvil medio, lo que supondría dar 4.400 vueltas a la tierra.
  - Plantar 13.600 árboles para compensar todas las emisiones generadas en un año.

- El cemento y acero acumulan más del 70% de la huella de carbono total, por tanto, los intentos para reducir la huella de carbono deberían focalizarle en aquellos elementos de mayor impacto en las emisiones, por lo que se recomienda para reducir las externalidades negativas de la actividad constructora lo siguiente.
  - Fomentar la compraventa de todo tipo de subproducto y reciclados.
  - Reutilizar los residuos de los materiales en la propia obra.

Ficha 11
Metodología: Modelo VAR (modelos de vector autorregresivo)

Breve Descripción/Utilidad:

Se emplea cuando se pretende caracterizar las interacciones simultáneas entre grupos de variables (dependencias dinámicas entre distintas series), sin inclusión a priori de ningún tipo de restricción sobre el comportamiento estructural de las mismas. Una de las principales utilidades de esta clase de modelos se asocia a la mejora en las predicciones, frente a los modelos univariantes de series temporales (modelos ARIMA), metodología en la que cada serie se modeliza por separado.

Ejemplo de campo de Aplicación:

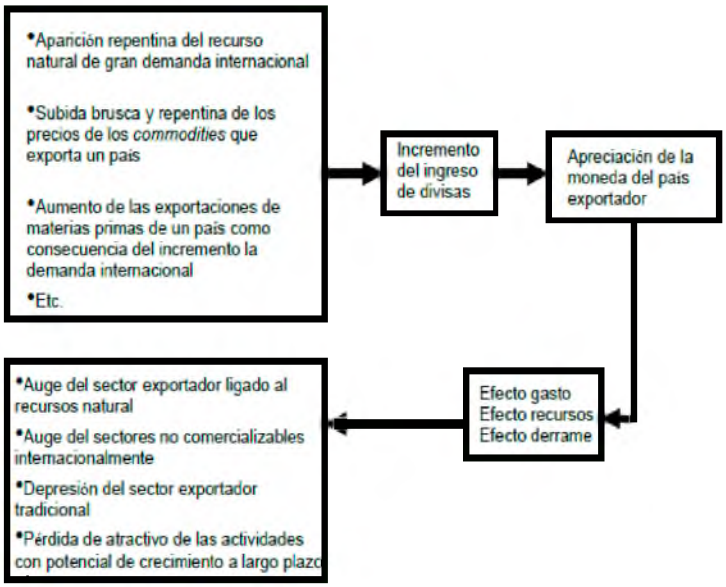
Se utiliza analizar la relación que existe entre los ingresos por exportación de materias primas y sus efectos sobre el crecimiento económico. Concretamente, se emplea para contrastar la hipótesis de si existe o no enfermedad holandesa en las economías de Noruega y Chile. La enfermedad holandesa se observa cuando un incremento abrupto en el ingreso de divisas produce una apreciación real de la moneda nacional, lo que termina generando un estancamiento en el crecimiento económico o una especialización perversa del tejido productivo, Sánchez, A.; García, J.; Del Sur, A. (2014): "Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile". Revista de Economía Aplicada, Nº 39, pag. 179-200.

Para mayor detalle a continuación se incluye un diagrama diseñado por los autores en el que resumen, en términos generales, la secuencia de la Enfermedad Holandesa en una economía:

Muestra empleada

Dimensión Espacial: Se analiza las economías de Noruega y Chile.
Dimensión Temporal Total: 1990-2011

Diagrama 4
Secuencia de la enfermedad holandesa



Fuente: Sánchez, A.; García, J.; Del Sur, A. (2014)

Especificación de las variables incluidas en el modelo:

Nombres de las Variables	Siglas empleadas en el programa informático	Fuente/ Correspondencia exacta con la base de datos	Medición/transformación
Precio del petroleo	Petroleotasa	UNCTADSTAT/Crude petroleum, average of UK Brent (light) Dubai (medium) Texas (heavy) equally weighted ($/barrel).	Dólares por barril/ Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias
Tipo de cambio de la corona.	Noruegatasadolar	UNCTADSTAT/ Exchange rate	Tipo de cambio Nominal/ Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias
Inflacion	Noruegainflacion	International Monetary Fund / Inflation, average consumer prices. Percent change	Tasa de variación / Se utiliza la variable directamente el modelo
Valor añadido de las manufacturas	Noruegatasavabm	National Accounts Main Aggregates Database de las Naciones Unidas /GDP by expenditure, at constant 2005 prices, nacional currency	Coronas constantes de 2005 / Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencia
Valor añadido de servicios	Noruegatasavabs	National Accounts Main Aggregates Database de las Naciones Unidas. / GDP by expenditure, atconstant 2005 prices, nacional currency	Coronas constantes de 2005 / Incluye la suma de construcción, comercio, hostelería, transporte y comunicaciones. Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias
Precio del cobre	Cobretasa	UNCTADSTAT /Copper, wire bars, U.S. producer, FOB refinery (centavos de $/libra)	Centavos de dólar por libra / Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias
Tipo de cambio del peso	Chiletasapeso	UNCTADSTAT /Exchange rate	Tipo de cambio nominal /Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias

Nombres de las Variables	Siglas empleadas en el programa informático	Fuente/ Correspondencia exacta con la base de datos	Medición/transformación
Inflación	Chileinflacion	International Monetary Fund / Inflation, average consumer prices. Percent Change.	Tasa de variación / Se utiliza la variable directamente en el modelo
Valor añadido de las manufacturas	Chiletasavabm	National Accounts Main Aggregates Database de las Naciones Unidas / GDP by expenditure, atconstant 2005 prices, nacional currency	Pesos constantes de 2005 /Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias
Valor añadido de servicios	Chiletasavabs	National Accounts Main Aggregates Database de las Naciones Unidas /GDP by expenditure, at constant 2005 prices, nacional currency	Pesos constantes de 2005 / Incluye la suma de construcción, comercio, hostelería, transporte y comunicaciones. Se ha calculado el logaritmo a la variable original y sus primeras diferencias

Especificación General de la Ecuación a estimar:

En términos matemáticos, un modelo VAR corresponde a un conjunto de ecuaciones simultáneas presentadas de forma reducida sin restringir, lo que implica que los valores contemporáneos de las variables del modelo (los correspondientes al momento t) no aparecen como variables explicativas en ninguna de las ecuaciones. Es decir, el conjunto de variables explicativas de cada ecuación está constituido por un bloque de retardos de cada una de las variables del modelo. Por otro lado, que sean ecuaciones no restringidas implica que aparece en cada una de ellas el mismo grupo de variables explicativas.

Por tanto, para definir un modelo VAR se necesita determinar, por un lado, el número total de variables que componen el sistema (m) y, por otro lado, el número máximo de retardos a incluir (r). Adicionalmente, se podrán incluir si se considera oportuno una matriz con términos deterministas (constantes, tendencias ficticias u otro tipo de variable exógena deterministas Por lo que el modelo quedaría planteado para cada variable de la siguiente manera:

$$Y_{i,t} = D_{i,t} + \sum_{i=0}^{m}\sum_{j=0}^{r} \beta_{ij} Y_{i,t-j} + u_{it}$$

Donde:

Y_{it} (cada variable) = se explicaría a través a través de los componentes deterministas, los r retardos de la propia variable, más los retardos de cada una de las variables incluidas en el sistema.

D_{it} = componentes deterministas.

U_{it} = perturbación aleatoria o término de error.

Resultados:

Dado que en esta investigación se determinó que el número óptimo de retardos es 2 y el número de variables a incluir para cada país asciende a 5, se obtuvo un sistema en el que cada ecuación incluyó un total de 10 variables más la ordenada en el origen.

Modelo VAR estimado.

Coeficientes, errores estándar y valores del estadístico t

País: Noruega

	PETROLEOTASA	NORUEGATASADOLAR	NORUEGAINFLACION	NORUEGATASAVABM	NORUEGATASAVABS
PETROLEOTASA(-1)	0.040097	0.134855	0.023002	-0.053473	-0.077107
	(0.35133)	(0.09441)	(0.01270)	(0.01609)	(0.04068)
	[0.11410]	[1.42843]	[1.81097]	[-3.32255]	[-1.89597]
PETROLEOTASA(-2)	-0.136771	-0.232449	-0.006464	0.015289	-0.004303
	(0.32499)	(0.08733)	(0.01175)	(0.01489)	(0.03762)
	[-0.58086]	[-2.66172]	[-0.46609]	[1.02697]	[-0.11377]
NORUEGATASADOLAR(-1)	0.027256	0.275501	0.024992	0.032500	0.235132
	(0.54656)	(0.25439)	(0.03422)	(0.04337)	(0.11017)
	[0.02575]	[1.08299]	[0.73023]	[0.74943]	[2.13434]
NORUEGATASADOLAR(-2)	-0.050625	-0.425476	0.046257	-0.253611	-0.165308
	(0.99484)	(0.26733)	(0.03597)	(0.04557)	(0.11577)
	[-0.05089]	[-1.59157]	[1.34174]	[-5.56502]	[-1.42790]
NORUEGAINFLACION(-1)	-25.80241	5.369548	-0.415270	-2.552584	-2.546895
	(11.5505)	(3.10364)	(0.41758)	(0.52912)	(1.34415)
	[-2.23387]	[2.05872]	[-1.00404]	[-4.82425]	[-1.89469]
NORUEGAINFLACION(-2)	-15.84129	7.763697	0.586248	-2.388379	-5.418722
	(14.9575)	(4.02742)	(0.54184)	(0.68656)	(1.74411)
	[-1.05897]	[1.92771]	[1.08565]	[-3.47877]	[-3.10687]
NORUEGATASAVABM(-1)	-5.065057	1.056457	0.021848	-0.875427	-0.493093
	(3.68420)	(1.04375)	(0.14042)	(0.17793)	(0.45201)
	[-2.07741]	[1.04091]	[0.15559]	[-4.92567]	[-1.09069]
NORUEGATASAVABM(-2)	-2.587628	1.399417	0.170192	-1.101204	-0.915177
	(4.23642)	(1.13541)	(0.15316)	(0.19407)	(0.49300)
	[-0.70522]	[1.22928]	[1.11121]	[-5.67440]	[-1.85535]
NORUEGATASAVABS(-1)	0.136030	-0.253233	-0.035545	0.474034	0.132534
	(2.76140)	(0.74004)	(0.09983)	(0.12650)	(0.32136)
	[0.04925]	[-0.39517]	[-0.35595]	[3.74742]	[0.41274]
NORUEGATASAVABS(-2)	1.323739	1.165109	0.097355	0.142782	-0.146801
	(2.42692)	(0.65215)	(0.08774)	(0.11117)	(0.28242)
	[0.75146]	[1.78654]	[1.10959]	[1.28431]	[-0.51979]
C	109.4613	-36.44590	1.195663	13.64352	23.54975
	(60.9626)	(16.3513)	(2.20396)	(2.79262)	(7.09428)
	[1.79555]	[-2.22476]	[0.54441]	[4.68557]	[3.31954]
DUMMY2009	-5.375609	-0.265285	0.434844	-2.426524	-3.957074
	(18.9474)	(5.08151)	(0.68500)	(0.86796)	(2.20458)
	[-0.28392]	[-0.05220]	[0.63481]	[-2.79566]	[-1.79465]

Modelo VAR estimado.

Coeficientes, errores estándar y valores del estadístico t
País: Chile

	COBRETASA	CHILETASA PESO	CHILEINFLACION	CHILETASA VABM	CHILETASA VABS
COBRETASA(-1)	0.047788	-0.103801	0.024235	0.063769	0.077461
	(0.68036)	(0.16410)	(0.04673)	(0.08455)	(0.09525)
	[0.07024]	[-0.63256]	[0.51873]	[0.75420]	[0.81321]
COBRETASA(-2)	0.038674	-0.109480	0.051140	0.052435	0.078537
	(0.55465)	(0.13378)	(0.03809)	(0.06893)	(0.07765)
	[0.06612]	[-0.81860]	[1.34254]	[0.76072]	[1.01137]
CHILETASAPESO(-1)	-1.287513	0.897033	0.089797	-0.019857	-0.116942
	(2.13242)	(0.51432)	(0.14645)	(0.26500)	(0.29855)
	[-0.59440]	[1.74411]	[0.61315]	[-0.07493]	[-0.39170]
CHILETASAPESO(-2)	0.504245	-0.655252	0.036275	0.169137	0.173885
	(2.06894)	(0.49901)	(0.14209)	(0.25712)	(0.28966)
	[0.24368]	[-1.31310]	[0.25532]	[0.65783]	[0.60031]
CHILEINFLACION(-1)	-1.285838	0.663950	0.074079	-0.385852	-0.899620
	(4.18693)	(1.00955)	(0.28755)	(0.52033)	(0.58619)
	[-0.47026]	[0.65747]	[0.25762]	[-0.74156]	[-1.53481]
CHILEINFLACION(-2)	1.175401	-0.713720	0.399313	0.619765	1.189682
	(3.28012)	(0.79114)	(0.22527)	(0.40763)	(0.45923)
	[0.35825]	[-0.90214]	[1.77257]	[1.52032]	[2.59055]
CHILETASAVABM(-1)	0.621518	1.551492	0.197107	-0.094084	0.170535
	(6.17723)	(1.45220)	(0.42424)	(0.76767)	(0.86484)
	[0.11199]	[1.04134]	[0.46461]	[-0.12256]	[0.19719]
CHILETASAVABM(-2)	3.752543	-0.216305	-0.292221	-0.209060	-0.318245
	(5.84310)	(1.40231)	(0.40129)	(0.72615)	(0.81806)
	[0.64735]	[-0.15348]	[-0.74564]	[-0.28720]	[-0.38902]
CHILETASAVABS(-1)	-3.550374	0.251056	0.117642	-0.040883	-0.213247
	(3.70407)	(0.88932)	(0.25439)	(0.46032)	(0.51859)
	[-0.95851]	[0.28101]	[0.46248]	[-0.05551]	[-0.41256]
CHILETASAVABS(-2)	-0.656703	-0.728022	0.196335	0.123217	0.085894
	(3.90697)	(0.94233)	(0.26932)	(0.48554)	(0.54700)
	[-0.17576]	[-0.77258]	[0.73172]	[0.25378]	[0.15703]
C	20.83178	1.884677	-0.150220	0.718615	2.960324
	(20.3508)	(4.90545)	(1.39766)	(2.52909)	(2.84221)
	[1.02355]	[0.35387]	[-0.12944]	[0.28414]	[1.03900]

Principales conclusiones:

- Tanto Noruega como Chile podrían ser candidatos a registrar los desequilibrios macroeconómicos característicos del mal holandés, debido a que el porcentaje de las exportaciones de petróleo en Noruega y de cobre en Chile es extremadamente alto. A lo que se suma el hecho de que en ninguno de ellos su moneda nacional constituye una de referencia en el mercado internacional de las materias primas, por lo que las entradas masivas de divisas, como contrapartida de las exportaciones de los recursos, pueden generar una apreciación de la corona noruega y del peso chileno, respectivamente.

- Si bien Noruega y Chile presentan un elevado riesgo de contraer la enfermedad holandesa, la evidencia empírica, tras la estimación de los modelos VAR, denota la no existencia de la misma en ninguno de los dos países. Concretamente:
    - En el caso de Noruega, el incremento del precio del petróleo genera una apreciación de la corona noruega durante una serie de períodos y posteriormente una depreciación de esta. Por lo que, las variaciones de los tipos de cambio de la moneda no repercuten significativamente sobre la inflación ni sobre la especialización productiva de la economía.
    - En el caso de Chile, la subida del precio del cobre se traduce una apreciación del peso durante una serie de períodos, sin que ello tenga una repercusión significativa sobre las tensiones inflacionistas, ni sobre la evolución de los sectores productivos de las manufacturas y los servicios no comercializables internacionalmente.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. El cálculo de los parámetros de un modelo econométrico corresponde a la fase de

c. Especificación

d. Estimación

e. Validación

f. Utilización

Atendiendo a la expresión matemática del siguiente modelo econométrico, aplicado al mercado de un bien agrícola, responda en cada caso lo que solicita:

$$D_t = \alpha_1 + \beta_1 P_t + U_t \quad (1) \quad \beta_1 < 0, \alpha_1 > 0$$

$$S_t = \alpha_2 + \beta_2 S_{t-1} + U_{2t}; \quad (2) \quad \beta 2 > 0, \alpha_2 > 0$$

$$D_t = S_t \quad (3)$$

Donde

Dt = Cantidad demandada de un bien agrícola (kg)
St = oferta del bien agrícola (kg)
Pt = precio (€ por Kg)

3. Atendiendo al número de variables dependientes o número de relaciones el modelo corresponde a:

a. Un modelo uniecuacional

b. Un modelo multiecuacional

3. Seleccione la escala de medición en las que vienen expresadas las variables:

a. Ordinal

b. Intervalo

c. Nominal

d. Razón

4. Atendiendo a la dimensión espacio-tiempo de las variables determine si el modelo corresponde a

a. Un modelo de datos de panel

b. Un modelo de corte transversal

c. Un modelo de series temporales

5. Atendiendo al marco teórico en el que se apoya la especificación de este modelo, el signo esperado del parámetro (variable precio) en la ecuación Nº 1 es:

a. Positivo

b. Negativo

Preguntas de verdadero o falso

1. El modelo econométrico es una representación simplificada en la que se introduce "sólo" una variable explicativa para analizar sistemas reales concretos y cuyas conclusiones se pueden generalizar para todos los sistemas económicas, independientemente del tiempo y el espacio.
2. La utilización de los modelos econométricos se limita exclusivamente al campo de la economía
3. Atendiendo a la dimensión espacio-tiempo las series estadísticas se pueden clasificar en variables de escala nominal y variables de escala ordinal
4. Un modelo econométrico exige la utilización de datos recientes, extensos y homogéneos en términos metodológicos
5. La formalización de la econometría como ciencia se asocia a los años treinta del siglo XX

Bibliografía

Amarís, G.; Ávila, H. y Guerrero, T. (2017). Aplicación de modelo ARIMA para el análisis de series de volúmenes anuales en el río Magdalena. Revista Tecnura, 21(52), 88-101. doi: 10.14483/udistrital.jour. tecnura.2017.2.a07

Cantero, J. (2019): "Análisis de la convergencia del gasto en prestaciones sociales en la UE-15" (Trabajo de Fin de Master). Máster en Análisis Económico Moderno. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Cárdenas, G. (2012): "La incidencia de la fiscalidad en la localización de las sociedades Holding en España y Suiza: Una aproximación teórico-empírica". Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Chasco C, M Lacalle and J Alfonso (2017) Spatial contagion of civil liberty: some evidence from a spatial econometrics analysis, Paradigma Económico 9(2), 5-32.

Dones, M.; Heredero, M. (2006): "Uso real de las predicciones: la opinion de las empresas", en Guía para Usuarios de predicciones económicas. Pp. 121-134. Madrid. Ecobook-Editorial del Economista.

Klein, L.R. (1953): A Testbook of Econometrics, Prentice-Hall, Nueva York.

Fernández, P.; Pérez, J. (2020): "Estimación de la Huella de Carbono de la promoción residencial". Observatorio UAM-Vía Célere para la sostenibilidad Ambiental de la Edifi-

cación Residencial. Informe correspondiente a enero 2020.

García, S.; Vicéns, J. (2006): "Factores condicionantes en la medición del riesgo soberano en los países emergentes". Revista Estudios de Economía Aplicada. Vol. 24-1, Pag. 245-272.

García, S. (2005): "Factores condicionantes del riesgo soberano. Una aplicación con datos de panel para las calificaciones crediticias de las economías emergentes". Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Goldberger, A. (1964): "Econometric Theory", New York, John Wiley & Sons, NewYork.

Gujarati, d. (2004): "Econometría". Mc. Graw Hill, México, cuarta edición.

Hair, J.; Anderson, R.; Tatham, R.; Black, W. (2007): "Análisis Multivariante". Pearson Prentice Hall, Madrid, quinta edición.

López, M. (2006): "Una breve guía de cómo hacer predicciones", en Guía para Usuarios de predicciones económicas. Pp. 121-134. Madrid. Ecobook-Editorial del Economista.

Medina, E.; Vicéns, J. (2006): "Selección de indicadores adelantados de crisis cambiarias en Latinoamérica bajo un enfoque econométrico". Cuadernos de Economía. Vol. 29, pag. 85-118.

Moríñigo, G. (2020): "Análisis empírico del e-government como medio reductor de la corrupción en Latinoamérica". Trabajo de Fin de Grado en Administración y Dirección de Empresas, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Pérez, C. (2012): "Econometría Básica". Aplicaciones con Eviews, Stata, SAS y SPSS.

Pérez, C. (2006): "Problemas resueltos de Econometria". Ediciones Thomson, Madrid.

Pulido, A.; Fontela, E. (1993): "Análisis Input-Output Modelos, Datos y Aplicaciones. Ediciones Pirámide.

Pulido, A.; Pérez, J. (2001): "Modelos Econométricos". Ediciones Pirámide. Madrid.

Tukker, A.; de Koning. A.; Hawkins, t.; Lutter, S.; Acosta, J.; Rueda Cantuche, J.M.; Bouwmeester, M. Oosterhaven, J.; Drosdowski, T.; Kuenen, J. (2013): "EXIOPOOL-Development and Illustrative Analyses of a Detailed Global MR EE SUT/IOT. Economic Systems Reserach, 25 (1), pp. 50-70.

Pardo, A.; Ruiz, M. (2002): "SPSS 11. Guía para el análisis de Datos". Mc Graw Hill, Madrid.

Sánchez, A.; García, J.; Del Sur, A. (2014): "Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile". Revista de Economía Aplicada, Nº 39, pag. 179-200.

Sánchez, B.; Vicéns, J. (2010): "El Impacto del Subsidio Agrario sobre la Evolución de la Población en Extremadura". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración Economía y Sociedad. Vol 86. Pag. 131-143.

Stock, J.; Watson M (2012): Introducción a la econometría. Ediciones Pearson Madrid, España.

Uriel, E.; Contreras, D.; Moltó, M.; Peiró, A. (1997): "Econometría. El modelo Lineal".

Vicéns, J. (1997): "Obtención y análisis de datos". Ediciones UAM, Cantoblanco, Madrid.

Vicéns, J. (1998): "Econometría y contrastación empírica. Concepto e Historia". Documento 98/1. Instituto L.R. Klein.

ANTROPOLOGÍA Y ECONOMÍA MUNDIAL

Alicia Campos Serrano.
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Este capítulo propone indagar en las aportaciones de la disciplina de la Antropología Social a la comprensión de los fenómenos económicos de carácter transnacional y mundial. Está dirigido tanto a estudiantes de Economía con inquietudes por conocer qué pueden aprender de otras disciplinas sobre las cuestiones que les interesan, como a estudiantes de Antropología con inquietudes por fenómenos amplios, que rebasan los espacios más habituales de la investigación etnográfica.

1. Las aportaciones de la Antropología Económica

Ni el comercio internacional ni los mercados financieros internacionales han sido objeto tradicional de los análisis de la Antropología Social, aunque sí lo hayan sido sus efectos particulares en espacios concretos. Sin embargo, esto ha ido cambiando en los últimos tiempos. Este capítulo parte de la idea de que los conceptos y marcos que la Antropología Económica ha utilizado para analizar los fenómenos sociales que entendemos como económicos, nos pueden ayudar a tener una comprensión más amplia de estas prácticas cuando tienen lugar en el marco de espacios translocales.

En términos muy generales, dos son las principales aportaciones de la Antropología al estudio de la economía en general, y de la economía mundial en particular. La primera es la comprensión de estas actividades como **insertas** (*embeded*) en otras instituciones y dinámicas sociales –domésticas, políticas, religiosas...–, que están configuradas histórica y culturalmente, y que condicio-

nan las relaciones y comportamientos económicos. Con su aspiración holista a analizar las interrelaciones de las distintas esferas de la interacción humana, la mayoría de los especialistas de esta disciplina han cuestionado la posibilidad de identificar una lógica específica que delimite un ámbito económico separado de los demás. La maximización del beneficio, por ejemplo, no es la única lógica que ha dominado las relaciones económicas, y la búsqueda de poder, de prestigio o de igualdad son lógicas igualmente presentes, y de muy distintas maneras[1]. En palabras de Karl Polanyi:

> "[p]or lo general las relaciones sociales de los hombres engloban su economía. El hombre actúa, no tanto para mantener su interés individual de poseer bienes materiales, cuanto para garantizar su posición social, sus derechos sociales, sus conquistas sociales. No concede valor a los bienes materiales más que en la medida en que sirven a este fin" (Polanyi 1989: 1944, p. 87).

La segunda aportación de la Antropología es la identificación de la **diversidad** de formas que ha adoptado, a lo largo del tiempo y el espacio, *el sustento y la reproducción de la vida humana*, y en concreto las actividades de producción, de distribución y de consumo (Narotzky 2007). Desde la etnografía clásica de Bronislaw Malinowski (2001: 1922), sobre el intercambio de objetos de prestigio (*kula*) entre los habitantes del archipiélago de las Islas Trobriand, una de las aportaciones fundamentales de la Antropología ha sido el análisis de las distintas formas de intercambio realmente existentes. Marcel Mauss (2009: 1923) por su parte desarrolló la idea de que la entrega de dones o regalos conformaba formas de distribución al margen del comercio, dominadas por lógicas muy diferentes a las de los mercados.

Es Polanyi (1989: 1944) quien sistematizará en los años cuarenta del siglo XX las aportaciones antropológicas realizadas hasta el momento para reflexionar sobre los distintos modos de **distribución** de bienes y servicios. Así, diferenció entre tres formas con lógicas distintas, que pueden funcionar simultáneamente: el **intercambio**, la **redistribución** y la **reciprocidad**. El intercambio a través del comercio representaría solo una de las posibles formas en que la distribución tiene lugar entre las personas y grupos humanos, y a menudo convive con

[1] La antropología económica se ha desarrollado en gran medida a partir del debate con la teoría económica neoclásica articulada por Carl Menger o Alfred Marshall desde finales del siglo XIX, y continuada por la Escuela de Chicago. Estos autores entienden la economía como un campo social autónomo, guiado por leyes propias deducibles del presupuesto del individuo racional que maximiza sus medios escasos para satisfacer sus necesidades. Desde la economía neoclásica la economía mundial se analiza desde la idea de un mercado abstracto, un mecanismo que se autorregula con la ley de la oferta y la demanda, siempre que no se vea constreñido por el estado u otras instituciones sociales. El intercambio basado en la maximización del beneficio de cada individuo llevaría a situaciones de equilibrio y ganancia generalizada en el largo plazo. Algunos antropólogos minoritarios han tratado de incorporar estos presupuestos en sus análisis, como se mencionará más adelante.

otras. Junto a la distribución, las otras dos dimensiones económicas analizadas en su diversidad cultural y espacial por la Antropología han sido la **producción** y el **consumo**. La manera en que distintas poblaciones se han apropiado y han transformado la naturaleza, a través de ciertas tecnologías y relaciones sociales, y el significado social que han dado a su utilización y consumo, han variado igualmente a lo largo del espacio y del tiempo.

Pero lo que aquí nos interesará es en qué modo esta diversidad de formas de producción, distribución y consumo está articulada a lo largo del mundo. Tradicionalmente la Antropología Económica ha privilegiado los ámbitos locales, culturalmente más densos, y ha considerado el comercio internacional y otras actividades económicas que desbordan fronteras como secundarias con respecto a los procesos que se producen en espacios más cercanos. Sin embargo, como sabemos, la inserción en intercambios y otras formas de distribución de larga distancia pueden ser importantes condicionantes de las formas de vida locales. Por otra parte, estos procesos también poseen una dimensión cultural a menudo olvidada, en la medida en que tienen lugar en el contexto de instituciones sociales que también desbordan fronteras.

Todo ello ha obligado a ampliar el alcance de la Antropología Económica para analizar fenómenos económicos que involucran espacios y poblaciones lejanas entre sí. En lo que sigue mostraremos cómo las perspectivas y las distinciones clásicas de la Antropología Económica también pueden ser de gran utilidad para comprender la economía mundial y sus instituciones. El intercambio comercial, la deuda o la cooperación al desarrollo pueden ser entendidas como formas diferentes de distribución que se encuentran insertas en procesos sociales más amplios. Después abordaremos la cuestión desde las esferas de la producción y del consumo, para observar cómo estos procesos están articulados entre sí, y con otro tipo de relaciones e instituciones sociales no propiamente económicas.

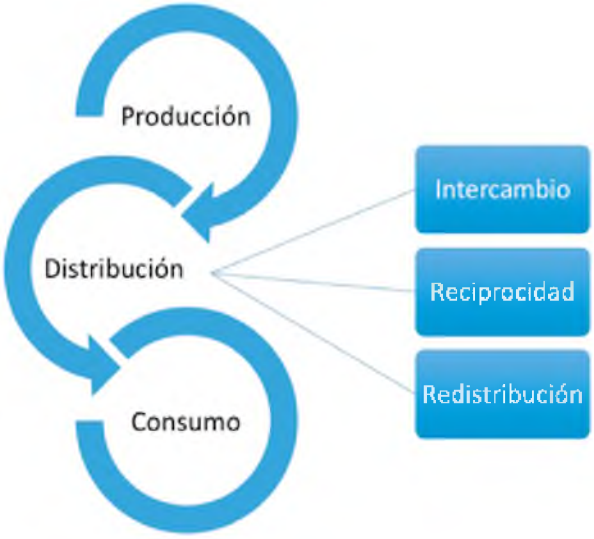
2. Distribución

En esta sección atenderemos a cómo se producen procesos de distribución entre poblaciones lejanas a través del intercambio, pero también de la reciprocidad y de la redistribución.

2.1. Intercambio

El intercambio, de cosas, servicios e incluso personas, constituye una relación social básica entre individuos y grupos humanos. Por otra parte, el comercio entre poblaciones alejadas en el espacio ha sido una de las principales vías de contacto cultural a lo largo de la historia. La Antropología Económica ha ten-

Diagrama 1
Dimensiones estudiadas por la Antropología Económica



Fuente: Elaboración propia

dido a diferenciar, sin embargo, entre el comercio internacional y los intercambios que tienen lugar en espacios culturalmente más integrados. En estos contextos, los mercados sufren habitualmente de fuertes restricciones dirigidas a minimizar su capacidad para "disolver los lazos entre las personas y las cosas"[2], al tiempo que la redistribución y la reciprocidad aparecen a menudo como más relevantes para asegurar la distribución (Molina y Valenzuela 2007, p. 62).

Pero cuando el intercambio se lleva a cabo entre grupos alejados espacial y culturalmente, las restricciones locales decaen y la inserción de estas actividades en otro tipo de instituciones sociales se hace más difícil de apreciar. Es por ello que, para Polanyi, "el comercio encuentra su origen en una esfera exterior que no guarda relación con la organización interna de la economía" (p. 107). La posición de este autor es radical al respecto: los mercados, como lugares de encuentro para el trueque y la compraventa, han sido históricamente "instituciones que funcionan principalmente en el exterior y no en el interior de una economía. Son lugares de encuentro del comercio a larga distancia. Los mercados locales propiamente dichos tienen una repercusión limitada." (p. 105)

Arjun Appadurai (1986) también nota la diferencia existente entre mercados locales o regionales, donde los "los estándares y criterios (...) que definen la

[2] En palabras de Arjun Appadurai (1986), "[a]unque las mercancías, en virtud de su destino de intercambiabilidad y su mutua conmensurabilidad, tienden a disolver los lazos entre las personas y las cosas, dicha tendencia siempre está balanceada por la contratendencia, existente en toda sociedad, a restringir, controlar y canalizar el intercambio" (p. 41).

intercambiabilidad de las cosas en un contexto social e histórico" son compartidos por los participantes, y aquellas "transacciones efectuadas a través de las fronteras culturales, donde lo único que se acuerda es el precio (ya sea monetario o no) y donde no existe un conjunto mínimo de convenciones con respecto a la transacción misma" (p. 30). Sin embargo, este autor matiza la separación entre ambas esferas, porque es "muy difícil concebir el intercambio de objetos valiosos como un sistema restringido a las fronteras entre las comunidades" (p. 6):

> "Los intercambios a gran escala representan esfuerzos psicológicos para trascender los flujos de cosas más modestos; pero en el marco de la política del prestigio, las ganancias en las arenas grandes tienen implicaciones en las más pequeñas" (37).

Si los mercados internos aparecen históricamente como fuertemente restringidos a través de regulaciones sociales, los intercambios que atraviesan fronteras culturales y políticas también lo estarían a través de instituciones como los *puertos de comercio* (Leeds 1961; Polanyi, Arensberg & Pearson 1957) o en palabras del historiador Philip D. Curtin (1984) *asentamientos comerciales*. Estos serían lugares delimitados con carácter de enclave, acogidos normalmente por organizaciones políticas marginales, donde los grandes imperios permitirían a los comerciantes extranjeros hacer negocio sin distorsionar la vida económica de la población más amplia (Tazzara 2020). Se trata de una forma de restricción institucional de la zona misma del intercambio mercantil. Otra de las instituciones básicas del comercio a larga distancia, vinculada a la anterior, es la *diáspora comercial*. Según Curtin, al menos desde la aparición de la agricultura y hasta la industrialización, el comercio transcultural estuvo en manos de comunidades de mercaderes, que, viviendo como extranjeros en las principales ciudades del mundo, conformaban extensas redes comerciales (pp. 2-3).

Según la versión más aceptada en Antropología Económica, solo a partir del siglo XIX la economía de mercado, "gobernada por los precios del mercado y únicamente por ellos" (Polanyi 1989, p. 83) se iría conformando como principal modo de distribución en las sociedades industrializadas, y como resultado de un proyecto político e ideológico. La separación de un ámbito económico autónomo, donde dominaría una lógica diferente a otros ámbitos, sería relativamente reciente: "las instituciones económicas tienen que ser estudiadas en cada caso; la teoría económica no es de aplicación general, sino particular, *sustantiva*, es decir, propia únicamente de la sociedad Occidental." (Molina & Valenzuela 2007, p. 58).

Polanyi es pues la referencia obligada de gran parte de la Antropología Económica, que se reconoce precisamente como *sustantivista*, frente a un grupo

minoritario de antropólogos *formalistas* que sí identificarían la existencia universal de un campo social autónomo guiado por lógicas propias y deducibles del presupuesto del individuo racional, que maximiza sus medios escasos para satisfacer sus necesidades (Herskovits 1940; Firth 1967). Por su parte, historiadores económicos han mostrado cómo comprar barato aquí para vender más caro allí, ha sido una de las motivaciones y dinámicas universales entre los grupos especializados en el intercambio de larga distancia. En su trabajo sobre el comercio transcultural, Curtin (1984) advierte de los excesos de rechazar la lógica de la oferta y la demanda para explicar ciertos comportamientos de los comerciantes a lo largo de la historia: las diásporas comerciales a las que dedica su investigación conocían perfectamente este mecanismo de fijación de precios.

En realidad, sustantivistas y formalistas parecen estar de acuerdo en que tanto la búsqueda del beneficio como el papel de la oferta y la demanda en el establecimiento de precios, sí han caracterizado el intercambio cuando este atraviesa zonas culturales distintas. Ambos también podrían reconocer que el comercio transcultural está sometido a restricciones (sea la del puerto de comercio, la de la limitación de los bienes mercantilizables u otros muchos...) Por otra parte, es innegable que el intercambio está condicionado por las instituciones económicas y no económicas en cuyo marco tienen lugar (Pommeranz & Topik 2013). Los actores económicos que participan en los mercados internacionales también están insertos en otras esferas sociales y redes de relaciones, que son tanto locales como transnacionales, y que afectan a su comportamiento económico (Granovetter 1985 y 2005).

Por ello, es cuestionable que la economía de mercado, dominada por el comportamiento de los individuos maximizadores, sea una descripción completa y atinada de la realidad social de nuestros días. El mercado abstracto constituye más un marco analítico y una ideología que inspiran prácticas sociales, que la lógica por la que efectivamente se rigen los mercados concretos. Ideas como el *libre comercio* pueden considerarse como parte de una visión cultural de las cosas. El hecho de que los comerciantes se guíen, en parte, por la búsqueda de su beneficio no fundamenta la existencia de una "ley" social como la de la oferta y la demanda, que para funcionar necesita estar incorporada a instituciones sociales[3]. En palabras de Appadurai "las sociedades capitalistas funcionan también de acuerdo con propósitos culturales" (p. 27). El reto es analizar el carácter

[3] De hecho, podríamos considerar que el libre comercio se ha convertido en una ideología de las denunciadas por Hannah Arendt, que se justifica en leyes sociales inmanentes paralela a las leyes sociales inmanentes de la lucha de clases o el darwinismo social que justificaron los totalitarismos socialista o fascista (Arendt, Supiot).

constitutivo de las instituciones y redes sociales, identificando las decisiones y motivaciones de los actores sociales, incluida la búsqueda de un beneficio económico.

Estos planteamientos nos obligan a tratar de identificar las instituciones y las redes concretas en cuyo marco tiene lugar el comercio internacional, y cómo se han ido configurando y transformando a lo largo del tiempo hasta nuestros días. Las instituciones en las que se inserta el comercio internacional no son solo producto de organizaciones políticas concretas, sino que atraviesan fronteras, y se han ido generado a través de las mismas normas que se han dado a sí mismos los comerciantes, pero también, y de manera creciente, de los acuerdos entre gobernantes. Las aportaciones de la Antropología Económica a este respecto son todavía escasos, aunque los trabajos de Marc Abelès (2011) sobre la Organización Mundial del Comercio constituyen una referencia obligada para entender el marco institucional del comercio mundial.

Otros trabajos de interés sobre los intercambios a nivel mundial son los análisis del comercio transfronterizo informal, que se lleva a cabo a través de redes personales de los comerciantes, vinculados por instituciones como la religión, el parentesco o la amistad (MacGaffey & Bazenguissa-Ganga 2000). Estas redes conviven y se interrelacionan con el comercio más formal llevado a cabo por empresas y gobiernos. El comercio informal transnacional, de mercancías legales e ilegales, se relaciona con el viejo comercio llevado a cabo por grupos diaspóricos de los que nos hablaban los historiadores Curtin (1984) o Pomeranz y Topik (2013).

Por último, la Antropología ha insistido mucho en analizar el comercio en sus relaciones con las actividades de producción y de consumo. Aquí son muchas más las etnografías sobre los efectos del comercio internacional en los espacios concretos que conectan, sean estos de extracción, producción o consumo. Una obra clásica a este respecto es la de Sidney Mintz (1985), sobre las relaciones entre plantaciones e ingenios azucareros del Caribe, movidos por el trabajo de esclavos, y las mesas de la élite y de las clases populares en Inglaterra. Volveremos a estas cuestiones más adelante.

2.2. Reciprocidad

Como comentamos en el primer epígrafe, la Antropología se ha esforzado mucho por visibilizar esas otras formas en que se distribuyen los bienes y los servicios (incluso las personas) diferentes al intercambio. El trabajo seminal de Marcel Mauss, *Essai sur le don* (2009: 1923-1924) consistió en señalar cómo la reciprocidad (o intercambio dilatado en el tiempo) de regalos o "dones" constituía una interacción mucho más frecuente y central que el comercio y las

Recuadro 1
El Anillo Kula

"[El Anillo Kula es] un ciclo de intercambio en las Islas Trobriand documentado por Bronislaw Malinowski en su *Argonautas del Pacífico Occidental* (1922). Dos veces al año, los isleños de Trobriand lanzan sus canoas y visitan otras islas, llevando regalos y especialidades locales para el trueque. Cuando llegan, los viajeros dan regalos, hacen trueques y son agasajados por sus anfitriones. No se trata de simples expediciones comerciales, ya que los isleños pretenden adquirir, a través de socios especiales de intercambio *kulas*, brazaletes de conchas blancas (mwali) y collares de conchas rojas (souvlava). Las conchas kula son llevadas de una isla a otra en un anillo, los brazaletes en una dirección y los collares en otra, en un ciclo constante de intercambio llamado 'kula'.

"Los artículos kula no tienen valor monetario y no pueden ser convertidos en bienes de consumo. Son meramente para la exhibición y el prestigio, similares a las joyas de la corona inglesa según Malinowski, o a un trofeo deportivo que se mantiene sólo hasta el próximo encuentro. Las conchas son muy apreciadas por los hombres que las buscan de sus parejas de intercambio de toda la vida a cambio: de ahí el dicho local 'Una vez en el kula, siempre en el kula'. Cada hombre en el ciclo kula recibe todos los artículos de kula en algún momento, los guarda por un tiempo y luego los pasa. Las conchas se transfieren formalmente y no se permite el regateo. El lapso de tiempo entre el regalo y el contra-regalo es una expresión de confianza, por parte del que lo da, de que la pareja devolverá lo que le corresponde. Los hombres hacen magia para asegurar la buena voluntad y el afecto para que las conchas sean devueltas, ya que el prestigio de un hombre depende de ello.

"Malinowski reprendió a los escritores que se referían a las conchas de kula como dinero. Se entienden mejor como un intercambio de regalos en un marco moral. Así, Malinowski usó el kula para argumentar en general de que la economía está incrustada en las relaciones sociales. El anillo kula une a un gran número de islas y sus economías. También enfatizó la naturaleza política del kula. Proporciona un estatus interno para los hombres, y refuerza la estabilidad política entre las islas comerciales al reforzar la paz, ya que los trobrianders son muy reticentes a atacar a los isleños que son socios de kula. Según Malinowski, las numerosas interacciones que se dan en el ámbito de kula (prestigio, influencia política, comercio y entrega de regalos) forman 'un todo orgánico'."

Fuente: A Dictionary of Sociology. Encyclopedia.com.

relaciones de mercado. "A través del análisis del *kula (recuadro 1)*, de otras instituciones polinesias y melanesias y del *potlach* del noroeste americano (...) Mauss sostiene la existencia de un principio humano fundamental: la obligación de dar, recibir y devolver" (Molina y Valenzuela 2007, p. 196).

La reciprocidad se ha entendido fundamentalmente en el marco de las relaciones de parentesco, como propia de las unidades domésticas y de linaje (Sahlins 1972). Podemos así pensar en todo lo que los familiares y amigos se dan sin esperar a recibir, inmediatamente, algo a cambio. Lo que esta transmisión bidireccional a lo largo del tiempo alimenta es la socialización y los lazos de solidaridad entre los componentes del grupo. Quienes reciben (hijos, amigos) se sentirán obligados a dar a su vez en el futuro otros objetos o servicios, no necesariamente equiparables, y que no se entenderán en cualquier caso como un "pago" de lo recibido con anterioridad.

La reciprocidad se puede dar entre iguales (regalos entre amigos, colegas o socios comerciales), pero muy a menudo se produce entre desiguales, constituyendo uno de los lenguajes de las relaciones de poder. Incluso en el marco de la familia, lo que una madre o un padre da a sus hijos constituye en parte el fundamento de la autoridad que ejercerá sobre estos. En las relaciones clientelares y de patronazgo, que atraviesan en mayor o menor grado a los estados y otras organizaciones políticas, la reciprocidad es esencial: la persona en posición de dominio proporciona recursos y servicios, incluyendo entre estos la "protección", al tiempo que los subalternos quedan obligados, son considerados deudores de la persona o el grupo dominante. La desigualdad se justifica así en el lenguaje moral del don o, más bien, de la deuda.

Para Emilia Ferraro, "el don del que habla Mauss es realmente un préstamo que debe ser pagado con interés. La deuda, entonces, y no el don, es el tema real del *Essai*". Y continúa:

> "Esencial al concepto de deuda es la noción de interés sobre el tiempo. Lo que distingue una deuda de cualquier otra forma de intercambio es su naturaleza de contrato en el que las partes acuerdan que lo que se debe pagar en el futuro debe ser mayor que lo que se prestó originalmente, porque el que presta debe ser "compensado" de alguna manera por el tiempo durante el cual se ha "privado" del objeto que fue prestado. El concepto central de la deuda es, entonces, la idea de que el tiempo "produce" un incremento que crece de acuerdo con su extensión. De esta manera, la deuda establece una relación vertical entre las partes que nunca será "igualada": la naturaleza misma de la relación de deuda es tal que constantemente mantiene y reproduce la distancia inicial (ya sea económica y/o social) entre las partes."

Vídeo 1
¿Qué es la economía del regalo? - Alex Gendler

Fuente: TED

La interpretación de Ferraro nos interesa, porque ya no estamos hablando de relaciones sociales más o menos íntimas y cercanas, sino de relaciones más impersonales, que conllevan desigualdad, e incluyen, por ejemplo, los préstamos hipotecarios y otras muchas deudas monetarias en las que estamos insertos. La deuda y el crédito ha obtenido cierto interés entre algunos antropólogos como Firth (1959 y 1964), Salhins (1972), Humphrey y Hug-Jones (1992). Más recientemente, David Graeber (2012: 2011) ha escrito una historia de los últimos 5000 años en torno precisamente a la deuda, que él considera como una relación más relevante que el trueque o el intercambio en la aparición de la economía monetaria[4].

Lo que aquí nos interesa es saber si estas aportaciones son de utilidad para entender algunas de las dimensiones económicas más allá de contextos locales. Gran parte de las aportaciones mencionados se refieren a espacios con cierta integración cultural. Pero aquí consideramos que dimensiones importantes de la economía mundial también deberían entenderse desde el punto de vista de la reciprocidad. Considerarlas de esta manera no significa, como

4 Graeber no sitúa sin embargo a la deuda en la esfera de la reciprocidad, sino más bien de un intercambio desigual y diferido, inserto en relaciones de poder. Nosotros sin embargo consideramos que puede ser comprendido dentro del fenómeno más amplio que incluye desde las obligaciones familiares hasta las obligaciones con los bancos.

Vídeo 2
La fuerza oculta en la economía: enviar dinero a casa

Fuente: TED
https://embed.ted.com/talks/lang/en/dilip_ratha_the_hidden_force_in_global_economics_sending_money_home

ya sabemos, que en ellas domine, necesariamente, un espíritu de solidaridad: ya hemos señalado cómo la reciprocidad también implica relaciones de desigualdad y de poder.

Una de esas actividades es el del envío de **remesas** por parte de los y las inmigrantes a sus lugares de origen[5]. Estos ingresos pueden llegar a ser el principal sustento de millones de familias e incluso de algunos estados. Las remesas son a menudo la devolución del esfuerzo que las familias han realizado previamente por el o la emigrante. Al mismo tiempo, pueden estar generando una deuda a las personas que se benefician de esas remesas en los lugares de origen, como los hijos que pueden estudiar y prosperar gracias al trabajo de sus padres. De esta manera, tal y como nos cuentan los antropólogos, se establece un encadenamiento de deudas, que al mismo tiempo refuerza las relaciones sociales, también en el contexto transnacional.

Pero la reciprocidad también es identificable en relaciones menos horizontales y más jerárquicas, como cuando nos endeudamos con entidades financieras. No solo los individuos, también los estados y las empresas se endeudan. Y es-

[5] Para profundizar en las remesas en la economía mundial se puede consultar el capítulo Las transformaciones demográficas mundiales en este mismo libro.

tas deudas tienen, como sabemos una dimensión transnacional. Gran parte de los bancos son entidades transnacionales, y existen mercados financieros internacionales a los que acuden los gobiernos y en los que se intercambian títulos crediticios. Históricamente, la **deuda externa** ha sido instrumento de relaciones desiguales y de sometimiento, y ha dado paso en no pocas ocasiones a procesos de imposición de políticas e incluso de colonización (piénsese en el protectorado sobre Egipto, en la exigencia de Planes de Ajuste Estructural en los países más pobres en los años 1980-1990, o en el "rescate" de la Unión Europea a Grecia, Irlanda o Portugal en los 2010). Los mercados financieros (monetarios, de capitales, de divisas y de derivados) que comercializan productos derivados de la deuda, son hoy tan significativos que estuvieron detrás de la penúltima crisis económica internacional de 2008.

2.3. Redistribución

Una última forma de distribución es la **redistribución**, que se refiere al proceso de acumulación económica y el posterior reparto de lo acumulado entre los participantes en la misma, sin que lo aportado y lo recibido estén en una relación directa de equivalencia. Normalmente la reciprocidad se lleva a cabo a través de una autoridad política que acapara para luego redistribuir entre los gobernados, a partir de distintas lógicas culturalmente condicionadas.

> "En ciertas tribus (*sic*)... existe un intermediario –jefe o miembro eminente del grupo– que recoge y distribuye los víveres, especialmente si es necesario almacenarlos. En esto consiste la redistribución en sentido estricto. (...) Cuando la redistribución es realizada por una familia influyente, un individuo situado por encima del resto, una aristocracia dirigente o un grupo de burócratas, la forma que adopta la redistribución de bienes será con frecuencia un medio utilizado para intentar acrecentar su poder político. Todas las economías de gran escala que reposan en los productos de la naturaleza han sido gestionadas con la ayuda del principio de redistribución." (Polanyi 1989, 95)

Al fenómeno de la redistribución pertenecen los festines ceremoniales, los sistemas de almacenamientos reales, o el estado de bienestar. Actualmente, los principales mecanismos de redistribución económica son los que realizan precisamente los gobiernos de los estados, recaudando impuestos de individuos, grupos y corporaciones, para financiar con ellos, entre otros gastos, los servicios sociales que proporcionan a la población. Los ingresos fiscales constituyen también un recurso fundamental para el sustento de las instituciones del estado incluidos sus aparatos administrativos y coercitivos. Por otra parte, no debemos olvidar que la deuda, de la que hablamos en la sección anterior, conforma otra de las fuentes de financiación de los estados, y el equilibrio entre ambas fuentes condiciona enorme-

mente la capacidad económica y la autonomía política de los gobiernos[6].

Desde el punto de vista de la economía mundial, apenas existen instituciones que realicen la redistribución por encima de los estados soberanos. La fragmentación política del mundo limita, por tanto, enormemente la aspiración a una "justicia distributiva internacional". Los impuestos constituyen en nuestra época, casi por definición, una prerrogativa de los gobiernos (de los estados o de las unidades sub-estatales). Una de las características de la economía mundial es precisamente la ausencia de autoridades con capacidad de una redistribución de la riqueza.

Es posible, sin embargo, identificar algunas instituciones que cumplen una cierta función redistributiva transnacional. En un marco regional, el caso más evidente es el de la Unión Europea y sus Fondos Estructurales y de inversión y otros programas especiales para problemas específicos (como el recientemente aprobado en el contexto de la pandemia del coronavirus). Sin embargo, ni siquiera en el marco de la confederación europea existe una unión fiscal, que implicaría un mayor grado de redistribución entre la población europea en su conjunto. La unión fiscal europea se mantiene hoy en día como una aspiración de los europeístas más integracionistas.

Mucho más débiles resultan otras instituciones redistributivas mundiales, como es la Ayuda al Desarrollo y la Ayuda Humanitaria.[7] Estas consisten en flujos de dinero que van desde los países más ricos hacia las áreas más pobres de carácter, en principio, no recíproco, y puede ser multilateral o bilateral. La ayuda multilateral son todas esas aportaciones que realizan los gobiernos a las organizaciones internacionales como UNICEF, OMS, ACNUR, UNESCO, FAO, Banco Mundial, etc. que tienen programas de desarrollo, de salud, de lucha contra la pobreza... en los países más empobrecidos. El Fondo Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, por ejemplo, acumula recursos provenientes de los gobiernos o empresas, preparados para atender las emergencias alimentarias en distintas partes del mundo.

La ayuda bilateral es la que va de un estado a otro, tanto si procede de las autoridades estatales o subestatales, como de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Las cuotas de los socios de estas últimas, que se canalizan habitualmente a través de proyectos con ONG socias en los países destinatarios, son mecanismos muy descentralizados de redistribución. Debe tomarse en cuenta

[6] Cuando la mayor parte de los recursos del estado procede de la deuda, el contrato social con la población que proporciona impuestos se debilita a favor de los acreedores a menudo externos de los gobiernos, que pueden acabar imponiendo sus políticas económicas

[7] Para más detalles se puede consultar el capítulo sobre La cooperación internacional para el desarrollo de este libro.

no obstante que gran parte de los recursos que las ONG manejan proceden también de fuentes públicas.

Una de las debilidades de esta forma de redistribución es que la selección de los países y poblaciones receptoras no se hace a partir de un análisis comparativo sobre las mayores o menores necesidades, sino a partir tanto de consideraciones históricas y geopolíticas por parte de los gobiernos, como a partir de la existencia o no de redes que vinculan a las distintas ONG donantes y receptoras. En cualquier caso, la capacidad redistributiva de estas políticas es muy escasa y deficiente si la comparamos con la redistribución que normalmente se realiza en el interior de los países donantes. Además, al no considerarse como una política obligatoria o esencial, es muy vulnerable a las vicisitudes político-económicas del momento. Prueba de ello es que, ante una crisis económica, las partidas para la Ayuda al Desarrollo son las que sufren mayores recortes, a pesar del impacto mayor que las crisis pueden tener en los países más pobres.

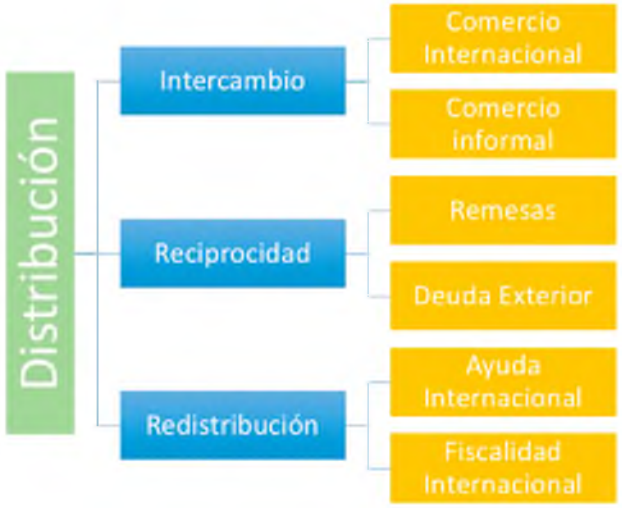
Mucho más ambiciosos son ciertos mecanismos que hoy en día solo existen en forma de demandas y aspiraciones. Incluyen ideas como la obligatoriedad por parte de los estados más prósperos de proporcionar un porcentaje del PIB a la Ayuda al Desarrollo. Desde la Resolución 2626 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1970, la propuesta de destinar 0,7% del PIB de los países ricos a los pobres se convirtió en reivindicación de algunos movimientos sociales preocupados por la justicia distributiva. Otras fuentes de financiación podrían pasar por establecer impuestos a transacciones económicas transnacionales. Esta propuesta es la reclamada por ejemplo por la *Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne* (ATTAC) que desde los años 1990 ha hecho de la llamada Tasa Tobin su principal demanda.[8]

Para que estas fuentes de financiación funcionaran dentro de un sistema de redistribución mundial, deberían ser recogidas y manejadas por organizaciones mundiales que los distribuyeran en virtud de ciertos principios redistributivos. Las propuestas en torno a la Tasa Tobin, por ejemplo, han incluido a menudo la idea de que sea Naciones Unidas o sus organismos especializados los receptores y gestores de estos recursos. Eso permitiría, por ejemplo, reducir la dependencia de estas organizaciones respecto a las aportaciones de los estados miembros, y llevar a cabo programas más ambiciosos, como asegurar una financiación mínima de servicios sociales esenciales en todo el mundo.
Esto aseguraría el cumplimiento de objetivos como los planteados por el movimiento "Educación para todos" de la UNESCO , que busca asegurar la educación primaria obligatoria en todo el mundo. Las dificultades a los que se

[8] Como señalan los autores sobre La Cooperación Internacional para el Desarrollo de este libro. el economista James Tobin planteó en 1972 la necesidad de un impuesto sobre las transacciones de cambio de moneda extranjera.

enfrenta la consecución de objetivos cosmopolitas como estos se deben a la desigual capacidad financiera de los distintos estados del mundo. Pero también a la resistencia de los gobiernos en general a ceder a una instancia supranacional parte de sus competencias en las políticas educativas, que como sabemos constituyen un instrumento clave en manos de los gobiernos para la conformación de la ciudadanía y para los procesos de construcción nacional.

Diagrama 2
La Distribución Mundial según las categorías de la Antropología Económica



Fuente: Elaboración propia

3. Producción

La atención a cómo los humanos transformamos la naturaleza y producimos alimentos y objetos para nuestra supervivencia ha sido atendido por la Antropología Social desde el origen de la disciplina. Ello incluye analizar tanto el tipo de energía como las formas de trabajo utilizadas, así como las relaciones que estas generan. Igualmente implica atender a las formas de reproducción de ese trabajo.

Los antropólogos evolucionistas distinguían entre distintas poblaciones en función de sus "artes de subsistencia" (Valdés, 1977): el forrajeo –caza, pesca y recolección–; la agricultura extensiva o "primitiva"; el pastoreo; la agricultura, la ganadería o la pesca intensivas; la industria... Todas ellas correspondían con una fase distinta del progreso universal de la humanidad. Marshall Shalins (1987: 1972) cuestionaría sin embargo el tropo evolucionista, al mantener que las sociedades cazadoras-recolectoras habían disfrutado de un bienestar y una prosperidad mayores que los de las poblaciones sedentarias, y que la llamada revolución neolítica supuso el aumento general de las horas de trabajo para asegurarse la supervivencia.

Junto a las cazadoras-recolectoras, las sociedades campesinas y sus formas de producción también han sido objeto privilegiado de estudio de la Antropología. Hasta los años setenta se analizaron fundamentalmente a partir de la distinción entre sociedades tradicionales y sociedades modernas (Redfield, 1953). Pero a partir del trabajo de Julian Steward y sus discípulos como Eric Wolf y Sidney Mintz, y de la antropología marxista francesa, las sociedades campesinas empezaron a entenderse como insertas en espacios más amplios, que condicionaban tanto sus modos de producción como sus formas de vida. La preocupación a la que respondían era explicar cómo las poblaciones no europeas habían respondido a la expansión del capitalismo, constatando por una parte que este no había destruido totalmente sus formas económicas, y por otra que estas no habían quedado intactas y aisladas respecto a la economía mundial:

> "Los campesinos no estaban, simplemente, aislados de procesos históricos más amplios. Vivían y pagaban impuestos a los estados. Los productos de su trabajo eran comprados y vendidos en los mercados mundiales. Y, sin embargo, en su vida diaria y en las tradiciones y valores de la comunidad, parecían estar aislados (o aislarse) de ese mundo más amplio" (Roseberry 1989, 147)

Desde esta perspectiva, la cuestión que preocupó a antropólogos como Claude Meillassoux o Pierre-Philippe Rey en la década de los 1970 era la relación entre el modo de producción capitalista y los otros modos de producción que aquel había encontrado en su proceso de expansión desde principios del siglo XIX. La idea de diferentes modos de producción la había planteado el mismo Marx, al identificar junto al capitalista otros como el esclavista, el feudal o el asiático. Antropólogos e historiadores de inspiración marxista aumentaron posteriormente las posibilidades, al hablar de modos de producción comunal, doméstico, campesino, africano...

La aportación de los antropólogos marxistas es entender que, en su tendencia expansiva, el modo de producción capitalista basado en el trabajo asalariado no había sustituido necesariamente a las demás formas que había encontrado en diferentes partes del mundo, sino que se había *articulado* con ellas. Meillassoux (1975) considera que una de esas formas no capitalistas que proporciona materia prima para la industria o alimentos para los trabajadores asalariados, es el modo de producción doméstico. De manera paralela, Sidney Mintz (1985) analiza cómo las plantaciones e ingenios azucareros trabajados por esclavos en el Caribe proporcionó una sustancia alimenticia y estimulante básica para el funcionamiento de las fábricas en Inglaterra. Rey (1971) por su parte identifica tres etapas en esta articulación entre el modo capitalista y el resto:

> "Una primera forma de articulación es el intercambio de mercancías (materias primas por productos industriales). Un segundo modo de articulación es la convivencia del capitalismo, dominante, con otras formas subsidiarias, pero necesarias para su mantenimiento. El tercer estadio coincide con el desarrollo pleno del modo de producción capitalista." (Molina y Valenzuela 2007, 87)

La segunda etapa necesita del ejercicio de la violencia para acomodar la producción de distintos espacios a las necesidades de las zonas industrializadas: ello toma a menudo la forma paradigmática del colonialismo. En la tercera etapa ya no sería necesaria esa violencia.

El modelo de Rey, inspirado en la historia de África Occidental, ha sido criticado por no ser de utilidad para la historia concreta en otros lugares del mundo. También podríamos cuestionar la centralidad de la forma asalariada de trabajo en todas las relaciones económicas de carácter internacional. Pero la idea de que las formas de producción a lo largo y ancho del mundo están condicionadas tanto por las historias y los contextos particulares como por las relaciones existentes con otros lugares y otras formas de producción, a través de una diversidad de mecanismos (comercio, dominación colonial,...) no deja de ser de utilidad para analizar la desigualdad y los procesos de cambio.

Inspirado en todas estas aportaciones, Eric Wolf en su historia sobre *Europa y los pueblos sin historia* (1982), considera que "el mundo de la humanidad constituye un total de procesos múltiples interconectados y que los empeños por descomponer en sus partes a esta totalidad, que luego no pueden rearmarla, falsean la realidad". También para él la idea de modo de producción va a ser esencial para analizar tanto la diversidad como las interconexiones mundiales, especialmente las generadas a partir de la expansión europea. Resuenan en estas preocupaciones tanto la Escuela de la Dependencia como la teoría del Sistema Mundo, pero en contraste con los autores de esta última (Immanuel Wallerstein o Andre Gunder Frank), Wolf prestará más atención a las poblaciones de la periferia que a las del centro, y más que su pasividad, reivindicará su agencia. Wolf atiende así a

> "la gama y variedad de tales poblaciones, de sus modos de existencia antes de la expansión europea y del advenimiento del capitalismo, y de la manera en que estos modos fueron penetrados, subordinados, destruidos o absorbidos, primeramente, por el creciente mercado y luego por el capitalismo industrial". Y a "cómo sufrieron su impacto y cómo llegaron a ser sus agentes" (p.37)

Por último, otra literatura antropológica atiende a la relación entre la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo, que también puede estar disociada en distintos lugares del mundo. Es el caso de la mano de obra migrante,

Recuadro 2

El concepto de *Sistema Mundo* de Immanuel Wallerstein

"Lo que Europa iba a desarrollar y sostener a partir de entonces era una nueva forma de apropiación del excedente, una economía-mundo capitalista. No iba a estar basada en la apropiación directa del excedente agrícola, en forma de tributo (...) o de rentas feudales (...). En su lugar, lo que iba a desarrollarse ahora era la apropiación de un excedente basado en una productividad más eficiente y ampliada (en primer lugar en la agricultura y posteriormente en la industria), por medio del mecanismo de un mercado mundial, con la asistencia "artifical" (ie ajena al mercado) de los aparatos del Estado, ninguno de los cuales controlaba en su totalidad el mercado mundial.

"[P]ara el establecimiento de tal economía-mundo capitalista fueron esenciales tres cosas: una expansión del volumen geográfico del mundo en cuestión, el desarrollo de variados métodos de control del trabajo para diferentes productos y zonas de la economía-mundo, y la creación de aparatos de Estado relativamente fuertes en lo que posteriormente se convertirían en estados del centro de esta economía-mundo capitalista."

Fuente: Wallerstein, Immanuel (1979) *El moderno sistema mundo,* Siglo XXI. Vol 1, p. 53.

cuya formación es sostenida por formas familiares y económicas muy diferentes a las dominantes en los espacios de llegada. Para Martínez Veiga (1989) "el capitalismo alcanza un excedente mayor cuando puede separar completamente las actividades destinadas a la producción de las destinadas a la reproducción." (Molina y Valenzuela 2007, p. 88). No obstante, también deben observarse las ganancias obtenidas por los espacios de emigración, a través de las dinámicas de reciprocidad que implican el envío de remesas, como señalamos en una sección anterior.

4. Consumo

Las formas de utilización de los bienes y servicios, producidos y distribuidos a través de las actividades de aprovisionamiento humano, han merecido cada vez más atención por parte de la Antropología (Molina y Valenzuela, 2007). En concreto, hay quienes en la línea de Pierre Bourdieu han analizado la relación entre el consumo y la posición social de los individuos, y el papel que a menudo cumple en los procesos de diferenciación social. En segundo lugar, se han analizado, como hace Mintz con el azúcar, las interrelaciones entre las formas de producción y las formas de consumo, y cómo unas afectan a las otras. En tercer lugar, se ha atendido al carácter simbólico del consumo, y al significado cambiante de las mercancías a lo largo de su "vida social", como propone Arjun Appadurai (1986).

Lo que aquí nos interesa es el papel que cumple el consumo en las relaciones económicas transnacionales, por lo que nos haremos eco de estas aportaciones en la medida en que nos ayuden a iluminar este objetivo. El consumo nos pone en contacto con aquellos lugares donde se producen las materias primas y las manufacturas, a través de complejas interacciones sociales, que a menudo incluyen el intercambio. Estos lugares en no pocas ocasiones están más allá de los territorios que habitamos o las organizaciones políticas en las que nos congregamos.

Si empezamos por la clasificación marxiana del consumo, podemos distinguir entre el productivo y el individual o familiar. El **consumo productivo** es el de las materias primas y otros bienes intermedios necesarios para alimentar el proceso de producción de manufacturas. Como hemos visto en la anterior sección, este proceso implica la interrelación de espacios productivos distintos, que pueden mantener distintos modos de producción. La producción de materias primas, tanto agrícolas como de carácter extractivo, suele tener importantes efectos medioambientales, y también políticos, que en la medida que no se refleja en el precio del producto, acaban siendo costeado por las poblaciones de los espacios productores.

En el caso del consumo productivo, pueden darse procesos de especialización, con áreas dedicadas a la extracción de materias primas y otras más centradas en la transformación y la elaboración de los productos finales. La teoría de la dependencia señaló cómo esta especialización explica el subdesarrollo de los primeros y el desarrollo de los segundos. A menudo, esta especialización ha sido producto de procesos históricos como la colonización, a través de la cual las primeras potencias industriales podían imponer la especialización en materias primas a los territorios bajo su dominio. La continuidad o no de las actividades extractivas ha dependido, en parte, de la capacidad política y económica de los gobiernos postcoloniales frente a las demandas de los productores en otros lugares.

Si nos centramos en el **consumo de los individuos**, otra clasificación clásica diferencia entre el consumo necesario y el consumo ostensible. Ambos tipos están condicionados culturalmente: las necesidades no pueden entenderse de manera objetiva, sino a partir de lo que en cada momento y lugar se consideran "estándares mínimos" de vida o en palabras del mismo Adam Smith "las reglas establecidas de la decencia" (Molina y Valenzuela 2007: 231). En cuanto al consumo de bienes de lujo, Thornton Veblen (2002) teorizó el proceso histórico por el que aparece una clase social cuyo poder se expresa en gran medida a través de la adopción de prácticas de ocio y de la acumulación de riquezas que debían hacerse "ostensibles". A su vez, estas prácticas generan procesos de *emulación* por parte de otros sectores sociales: la reacción sub-

siguiente de las clases altas para volver a distinguirse sería lo que constituye el fundamento de la moda.

Históricamente es el consumo de bienes de lujo el que más ligado ha estado al intercambio de larga distancia. Las trabas económicas y tecnológicas para adquirir mercancías exclusivas, y no tanto su valor o su belleza intrínseca, es lo que las convierte, en gran medida, en bienes de lujo, (Appadurai 1986). Hasta el siglo XIX, las mercancías que viajaban a través de los océanos o de rutas como las de la seda o el desierto del Sáhara, serían productos consumidos fundamentalmente por las élites de los distintos lugares del mundo: textiles indios, porcelana china, espadas de acero, especias, marfil o esclavos. Pero sobre todo a partir de la revolución industrial, también los bienes básicos van a llegar cada vez más habitualmente a través del comercio de larga distancia (Pomeranz y Topik 2013).

La Antropología nos puede ayudar a analizar de qué manera las pautas de consumo en cada lugar están condicionadas no solo por el precio o lo que llega a los mercados locales, o por las políticas de los gobiernos, sino por distintos entendimientos de la calidad, del lujo, de lo que se entiende por vida digna, o por los gastos que se juzgan necesarios en las relaciones con los demás. Veblen (2002) y Duesenberry (1949) nos incitaban a mirar el fenómeno de la emulación. ¿Hasta qué punto estas políticas comerciales generan una homogeneidad en el consumo a lo largo del mundo? Antropólogos de la "globalización" como Hannerz (1998) o Appadurai (2001) señalan que lo que se produce es una resignificación de las cosas, los estilos, las ideas en cada uno de los contextos en los que son consumidos y utilizados. Los productores promotores del consumo parecen conocer estos fenómenos, cuando adaptan sus mercancías a los gustos locales (como las telas *wax* elaboradas en Holanda para los mercados de África Occidental, o los McDonald's con hamburguesas sin carne de cerdo que se instalan en los países musulmanes).

Atender a la dimensión cultural del consumo nos ayuda a matizar la importancia del nivel de renta para explicar el consumo de mercaderías internacionales. Podríamos identificar corrientes de mercancías de baja calidad que llegan a los consumidores con menos recursos, y otros de mayor calidad y valor añadido, dirigidos hacia las clases medias y los grupos de elite de todo el mundo. No obstante, es necesario matizar este esquema. Por una parte, grupos de clase alta también adquieren bienes de consumo de masas (Wilensky, 1963), mientras que otros grupos sociales incluidos los más subalternos, se guían por criterios de calidad y pueden tener pautas de consumo suntuario, especialmente durante eventos sociales concretos. De hecho, existe un flujo de productos de calidad hacia lugares pobres, mientras que no es difícil ver a personas de estatus elevado comprando en Primar o el Rastro de Madrid.

El carácter local o extranjero de un bien puede proporcionar distintos significados a ciertas mercancías. Pero el concepto de lujo ya no está tan vinculado al comercio internacional: de hecho, hoy en día lo elaborado artesanalmente e incluso lo fabricado localmente se ha incorporado muchas veces a lo que se entiende como lujo. Pueden seguir existiendo ciertas preferencias de origen (por ejemplo, la "tecnología alemana" o "japonesa"), mientras que otros orígenes pueden convertirse temporalmente en sinónimo de mala calidad (como ha ocurrido con lo "made in China"). Por otra parte, fenómenos como el comercio justo llaman al consumidor a hacerse consciente de las condiciones de producción en términos de derechos laborales y precio que obtienen los productores (Narotsky 2007).

5. Producción, comercio y consumo

Es difícil analizar el consumo sin sus relaciones con las dimensiones de producción e intercambio. Appadurai (1986) propuso abordar esta cuestión a partir de las mismas mercancías definidas como aquellas cosas que se producen para el intercambio y cuyo valor se establece a través del mismo intercambio, y no en el proceso de producción. Las mercancías deben concebirse para este autor "como si tuvieran historias vitales": las cosas pueden entrar y salir del mercado, y adoptar y abandonar, a lo largo de su vida, el carácter de mercantil. Esto "representa romper con la perspectiva marxista de la mercancía, dominada por la producción, y retomar su trayectoria total, desde la producción hasta el consumo, pasando por el intercambio/distribución". Un esfuerzo por analizar todas estas dimensiones al mismo tiempo es el de Mintz (1985), que como ya mencionamos, estudia las relaciones entre la producción azucarera en el Caribe y la producción fabril en Inglaterra. En su trabajo, las transformaciones en las formas de consumo del azúcar en Europa –su conversión de producto de lujo a producto de consumo de masas– jugaron un papel fundamental en aquellas interconexiones.

Precisamente la industrialización transformará la relación entre producción, intercambio y consumo, y especialmente la relación entre el comercio de larga distancia y los bienes de lujo. La producción en fábricas se fundamentará, desde el inicio, en aumentar el consumo de masas con mercancías venidas de lejos, producidas por un sistema fabril que reducirá sus costes con respecto a las producidas localmente. Gran Bretaña inundará con textiles baratos gran parte de los mercados mundiales, sustituyendo de esta manera a los textiles indios (Topik y Pommeranz 2013).
En el siglo XX, el consumo también jugará un papel fundamental en los programas de recuperación posbélica. La propuesta keynesiana se basó en aumentar los salarios y con ello el consumo de los trabajadores, no solo para asegurarles un mayor bienestar sino como forma de estimular la producción.

Recuadro 3

Producción y consumo: ¿quién lleva las riendas?

Es importante entender que la mayor parte de los pobladores del mundo somos consumidores de mercancías que nos llegan de lejos. Sin embargo, existen grandes diferencias, canales y vías específicas, para distintas mercancías: ni las cantidades ni las calidades de los bienes y servicios que se consumen son iguales para todos los lugares y grupos humanos. Hay muchas diferencias entre lo que producimos, lo que obtenemos por ello y lo que consumimos. En la medida en que el consumo está condicionado en parte por las rentas individuales o familiares de que se disponga, y estas dependen en parte de las formas productivas y redistributivas dominantes en cada lugar, estas condicionan la capacidad de consumir de las poblaciones.

Pero ¿cuál es la relación entre las formas de producción y las formas de consumo? ¿Cuáles condicionan más a las otras? ¿Dónde existe mayor capacidad de decisión? En realidad, las relaciones entre productores y consumidores no pueden considerarse unívocas ni unidireccionales. La demanda de un determinado bien que alcanza un precio elevado en los mercados finales puede incitar a ciertos productores a especializarse en ellos. Esto es más evidente en el consumo productivo, de materias primas.

Pero en el consumo individual, ocurre a menudo lo contrario. Por una parte, las poblaciones de lugares especializados en la exportación de esas materias primas o en la producción de determinadas manufacturas, pueden verse obligadas por ello mismo a buscar en los mercados internacionales los productos incluso agrícolas que ya no producen para el consumo interno. Por otra parte, las políticas de marketing de las empresas productoras promueven, más que responden a, la demanda de ciertos bienes de consumo, a través de sus políticas de marketing (Klein 2002: 2000). Las marcas, los procesos de permanente renovación tecnológica, o la obsolescencia programada, buscan generar una necesidad recurrente en los consumidores. Estos fenómenos no son desconocidos históricamente: el llamado imperialismo del libre comercio británico utilizó la estrategia de promover el consumo de alcohol entre los nativo-americanos o del opio en Asia para entrar en esos mercados.

El consumo no solo está condicionado por la producción. Hay veces que las autoridades políticas deciden limitar la capacidad del consumidor de obtener mercancías lejanas. La limitación del consumo ha sido utilizada para una diversidad de objetivos. La prohibición de utilizar ciertos bienes por parte de categorías enteras de personas es conocido en muchas sociedades como forma de mantener las jerarquías. El colonialismo europeo implicó en no pocas ocasiones la prohibición de consumir ciertos bienes para sancionar la subordinación de los súbditos coloniales. En un orden de cosas muy diferente, las políticas proteccionistas también limitan el consumo de larga distancia a través de aranceles que buscan la promoción de las industrias. Con ellas se pretende garantizar un cierto mercado interno para las industrias locales.

Fuente: Elaboración propia

El esquema pensaba fundamentalmente en términos de economías nacionales e industrias locales. Pero los procesos de deslocalización impulsados en los años 1980 harían que los consumidores de los países más desarrollados acopiaran cada vez más bienes a través del comercio internacional. Esto no solo ha afectado a los bienes: también los servicios han sufrido, aunque en menor medida, un proceso de deslocalización.

Del mismo modo, los espacios no industrializados también aumentarían el consumo de mercancías extranjeras para cubrir necesidades básicas. Las aspiraciones al desarrollo en todo el mundo implicaron procesos de emulación de las formas de consumo de las áreas más prósperas. Las áreas no industrializadas, a veces especializadas en la exportación de materias primas, no podían cubrir esta demanda, lo que hizo que necesariamente fueran satisfecha también a través del comercio internacional.

Los fenómenos históricos de especialización productiva y de creciente división del trabajo han hecho que la producción de los distintos bienes que consumimos se concentre en distintas partes del mundo, generando necesariamente relaciones entre productores y consumidores separados por grandes distancias, y mediadas a través de una diversidad de actores: productores, comerciantes, grandes y pequeños distribuidores, detentadores de marcas, controladores de la calidad.

Producción y consumo deben por tanto comprenderse en sus relaciones, mediadas habitualmente por el comercio, que resultan históricamente muy diversas. Las relaciones entre las formas de producción y las formas de consumo están relacionadas de maneras específicas para cada tipo de mercancías y poblaciones. La disponibilidad o el coste en un extremo, y la demanda y el gusto en el otro, se influyen mutuamente. En cualquier caso, las aspiraciones individuales o sociales de un aumento del bienestar pasan en la mayor parte del mundo por el consumo, condicionado tanto por la capacidad adquisitiva, como por la comprensión local de lo que significa una vida digna.

6. Conclusión

Este capítulo ha recorrido algunos de los conceptos y debates de la Antropología Social que pueden iluminar las dinámicas económicas mundiales. Ello nos ha permitido advertir su diversidad histórica y espacial, y percibir mejor el carácter particular y cultural de cualquier configuración económica, incluida la que vivimos en la actualidad. Por otra parte, la Antropología nos incita a ver las relaciones y las instituciones económicas, también las transnacionales, con el resto de las instituciones sociales y políticas que configuran la realidad social.

La atención a las complejas interrelaciones entre producción, distribución y consumo permite superar la perspectiva excesivamente sistémica que domina el estudio sobre la economía mundial. La diversidad de modos de producción, de formas de distribución y de maneras de consumir, a veces articuladas y otras en tensión, nos anima a percibir los fenómenos económicos transnacionales a partir de una mirada más relacional e institucional. Abandonar la búsqueda de "leyes económicas" nos proporciona una mayor libertad para imaginar transformaciones institucionales que permitan superar lo que percibimos como principales deficiencias de las relaciones económicas de nuestros días.

Como ejemplo, la distinción entre diferentes modos de distribución, y el uso de categorías antropológicas para su estudio, pueden ayudar a reflexionar sobre el peso de cada uno de ellos en las relaciones económicas internacionales. Hemos visto cómo el intercambio y la reciprocidad (si entendemos la deuda como tal) constituyen formas de distribución mundial fundamentales, pero que la redistribución está excesivamente limitada al marco de los estados. Ello genera una enorme desigualdad en cuanto a la justicia distributiva en el mundo, que acaba dependiendo de los recursos disponibles y del tipo de políticas que domine en cada uno de los países. La exigencia de una mayor redistribución en marcos supraestatales podría tomar su inspiración de situaciones más delimitadas donde el intercambio, la reciprocidad y la redistribución conviven de manera más equilibrada.

Bibliografía complementaria para el estudio

Polanyi, Karl (1989) *La Gran Transformación*, Madrid, Ediciones La Piqueta (1ª ed. 1944).

Mintz, Sidney W. (1985) *Dulzura y poder. El lugar de la azúcar en la historia moderna*. Madrid: Siglo XXI.

Repasando lo aprendido

Preguntas tipo test

1. Las principales formas de distribución según la Antropología Económica son:

a. Producción, intercambio y consumo.
b. Distribución, redistribución y reparto.
c. Intercambio, reciprocidad y redistribución.
d. Producción, distribución y consumo.

2. La redistribución consiste:

a. en la obligación humana de dar, recibir y devolver.
b. en el proceso de acaparación de una autoridad que posteriormente reparte.
c. en los procesos económicos que ocurren en el interior de una unidad familiar.
d. en la participación en los mercados para intercambiar bienes y servicios.

3. Según los antropólogos marxistas, la generalización del trabajo asalariado en los centros de industrialización generó:

a. la desaparición inmediata del modo de producción esclavista.
b. la expansión del modo de producción capitalista a todos los espacios productivos del mundo.
c. la articulación del modo de producción capitalista con otros modos de producción.
d. la desaparición paulatina de las sociedades campesinas.

4. En relación con el consumo, la Antropología Social nos ayuda a comprender:

a. La homogeneización y occidentalización creciente del gusto a lo largo y ancho del mundo.
b. Los procesos de indigenización y resignificación cultural de los objetos e ideas que llegan de lejos.
c. Cómo el nivel de renta determina lo que consumimos.
d. La diferenciación radical de los gustos a lo largo y ancho del mundo.

5. El proceso de industrialización

a. Especializó el comercio de larga distancia para los bienes de lujo.
b. intensificó los mercados locales de bienes manufacturados .
c. Redujo la importancia del comercio internacional para la obtención de bienes manufacturados.
d. necesitó de los mercados internacionales para acceder a las materias primas.

Preguntas verdadero y falso

1. La Antropología Económica sustantivista mantiene que existe una esfera económica específica, dominada por una lógica diferente a la del resto de dimensiones sociales.
2. La Ayuda al Desarrollo podría considerarse como una forma de redistribución a nivel internacional.
3. Las remesas podrían considerarse como una forma de reciprocidad en la economía mundial.
4. Según Marshall Sahlins, las sociedades cazadoras-recolectoras dedicaban más horas de trabajo a las actividades de subsistencia que las sociedades campesinas.
5. La revolución industrial ha ido haciendo desaparecer los modos de producción no capitalistas

Bibliografía utilizada para la elaboración de este capítulo

Abélés, Marc (dir.) (2011) *Des anthropologues à l'OMC*, París, CNRS, 2011.

Appadurai, Arjun (1986) "Introducción. Las mercancías y la política del valor", *Historia social de las cosas. Perspectiva social de las mercancías*, Mexico D.F.: Grijalbo.

(2001) *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Trilce-FCE, Montevideo.

Arendt, Hannah (1987). *Los orígenes del totalitarismo 3*. Barcelona: Planeta-Agostini. (1ª ed. 1951).

Bourdieu, Pierre (1988) *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid: Taurus, (1ª ed. 1979).

Curtin, Phillip (1984) *Cross-Cultural Trade in World History*, Cambridge: Cambridge U.P.

Duesenberry, James S. (1949) *Income, Saving and the Theory of Consumption Behavior*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Ferraro, Emilia (2004) *Reciprocidad, Don y Deuda. Relaciones y formas de intercambio en los Andes ecuatorianos. La comunidad de Pesillo, Quito*: CLACSO.

Firth, Ruth (1959) *Primitive economics of the New Zeland Maori*. London: Routledge & Kegan Paul;

Firth, Ruth y B.S. Yamey (comp.) (1964) *Capital, Savings and Credit in Peasant Societies*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Firth, Ruth (1967) *Temas de Antropología Económica*, México F.C.: FCE.

Granovetter, Marc (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, (481-510).

Granovetter, Marc (2005) "The Impact of Social Structure on Economic Outcomes", *The*

Journal of Economic Perspectives, 19, 1 (33-50).

Graeber, David (2012) *En deuda. Una historia alternativa de la economía*. Barcelona: Editorial Planeta (1ª ed. 2011).

Hannerz, Ulf (1998) *Conexiones transnacionales: Cultura, gentes, lugares*, Valencia: Cátedra.

Herskovits, Melville (1940) *Economic Life of Primitive People*, Nueva York: A.A. Knopf.

Humphrey, C. y Hugh-Jones, S. (comp.)1992 *Barter exchange and value. An anthropological approach*. Cambridge University Press.

Klein, Naomi (2002) *No logo: el poder de la deuda*, Barcelona: Paidós (1ª ed. 2000).

Leeds, Anthony (1961) "The Port-of-Trade in Pre-European India as an Ecological and Evolutionary Type," in *The Annual Meeting of the American Ethnological Society*, Seattle: Viola E. Garfield (26-48).

MacGaffey, Janet & Bazenguissa-Ganga Rémy (2000) *Congo-Paris: Transnational Traders on the Margins of the Law*, Oxford & Bloomington: James Currey & Indiana University Press.

Malinowski, Bronislaw (2001) *Los argonautas del Pacífico Occidental*, Barcelona: Ediciones Península (1ª edición: 1922).

Martínez Viega, Ubaldo (1989) *Antropología económica. Conceptos, teorías, debates*. Icaria: Barcelona.

Mauss, Marcel (2009) *Ensayo sobre el don. Formas y razones del intercambio en las sociedades arcaicas*, Buenos Aires: Katz Editores (1ª edición 1923-1924) .

Meillassoux, Claude (1975) *Femmes, greniers et capitaux*, París: Maspero.

Mintz, Sidney W. (1985) *Dulzura y poder. El lugar de la azúcar en la historia moderna*. Madrid: Siglo XXI.

Molina, José Luis y Valenzuela, Hugo (2007) *Invitación a la antropología económica*, Barcelona: Edicions Bellaterra.

Narotzky, Susana (2007) "El lado oculto del consumo", *Cuadernos de Antropología Social* Nº 26.

Ong, Aiwha (1986) *Spirits of Resistance and Capitalist Discipline: Factory Women in Malaysia*.

Polanyi, Karl (1989) *La Gran Transformación*, Madrid, Ediciones La Piqueta (1ª ed. 1944).

Polanyi, K., Arensberg and Pearson (1957) *Trade and Markets in Early Empires. Economies in History and Theory*. Glencoe: Free Press.

Pomeranz, Kenneth y Topik, Steven (2013) *The World that Trade Created. Society, Culture and the World Economy, 1400 to the Present*, Armonkk & London: M.E. Sharper.

Redfield, Robert (1953) *The Primitive World and Its transformations*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Rey, Pierre-Philippe (1971) *Colonialisme, Neocolonialisme et Transition aur Capitalisme*, París: Maspero.

Roseberry, William (1989) *Anthropologies and Histories. Essays in Culture, History, and Political Economy*, New Burnswick y Londres: Rutgers University Press.

Salhins, Marshall (1987) *Economía en la Edad de Piedra*. Barcelona: Akal. (1° ed. 1972).

Supiot, Alain (2011) *El espíritu de Filadelfia. La Justicia Social Frente al Mercado Total*, Barcelona: Ediciones Península.

Tazzara, Corey (2020) "Port of Trade or Commodity Market? Livorno and Cross-Cultural Trade in the Early Modern Mediterranean", *Business History Review* 94 (201–228).

Terray, Emmanuel (1971) *El marxismo ante las sociedades primitivas*, Buenos Aires: Losada.

Valdés, Ramón (1977) *Las artes de subsistencia. Una aproximacion tecnológica y ecológica al estudio de la sociedad primitiva*, Barcelona, Aldara Editorial.

Veblen, Thornton (2002), *Teoría de la clase ociosa*, Madrid: FCE (1ª ed. 1899).

Wallerstein, Immannel (1979) *El moderno sistema mundo*, Siglo XXI. 3 vols.

Wilensky, Harold L. (1963) *Work, Leisure and Freedom: The Gains and Costs of Abundance*, Glencoe: Free Press.

Wolf, Eric (1982) *Europa y la gente sin historia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Solucionario

Análisis estructural y sistema económico mundial

Preguntas tipo test:

1. a
2. d
3. b
4. c
5. c

Preguntas de verdadero o falso:

1. FALSO: No solo lo desmiente la evidencia de la realidad cotidiana, también el hecho de que las decisiones no se apoyan exclusivamente en la racionalidad optimizadora y ajena las circunstancias.
2. VERDADERO: Todas las personas nacen en un entorno de creencias e ideas que condicionan la primera aproximación a la realidad. El componente crítico de la racionalidad y el debate colectivo permite delimitar lo real de os imaginado.
3. VERDADERO: Aunque también tenían formación filosófica o matemática, la condición de médico introdujo las ideas sobre función de cada órgano y sus relaciones con los demás.
4. FALSO: Estudia los fenómenos en su regularidad, interpretando los fenómenos de cambio que crean nuevas relaciones estructurales.
5. FALSO: La economía mundial está compuesta de un conjunto de interrelaciones no solamente económicas, también de poder político, ideológico o militar que condicionan el funcionamiento de la economía mundial.

El desarrollo en la economía mundial

Preguntas tipo test

1. a
2. c
3. b
4. b
5. c

Preguntas de verdadero o falso

1. FALSO: Los Retoños Occidentales se caracterizan por haber tenido, entre 1820 y 2008, las mayores tasas de crecimiento de producto y población
2. FALSO: El proceso del desarrollo económico no se puede abstraer de la expansión de la disponibilidad de alimentos, ropa, vivienda, salud o educación, aspectos que también son materia de estudio del crecimiento económico
3. VERDADERO
4. FALSO: En la Orientación Exportadora el estado intervenía de forma activa en los procesos de industrialización
5. VERDADERO

SOLUCIONARIO

Las transformaciones demográficas mundiales

Preguntas tipo test

1. c
2. d
3. a
4. d
5. b

Preguntas de verdadero y falso

1. VERDADERO
2. VERDADERO
3. FALSO: La consideración de refugiado no depende de la forma de entrar ni del país de origen, sino que depende de las causas por las que ha salido del país.
4. FALSO: El derecho internacional, concretamente la Convención sobre los refugiados, no considera las causas medioambientales como elementos para solicitar el asilo.
5. FALSO: Las remesas son transferencias corrientes, es decir sin contraprestación direc-

ta.

Las transformaciones del escenario energético mundial

Preguntas tipo test

1. c
2. d
3. c
4. d
5. d

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: Requiere afrontar los elementos de sostenibilidad y competitividad.
2. VERDADERO
3. FALSO: Se determina por la oferta y la demanda, si bien los grandes productores tienen capacidad de incluir en la oferta. No obstante, el peso de la OPEC cada vez es menor.
4. FALSO: El uso de la leña muy extendido aún en zonas subdesarrollsdas es muy dañino.
5. FALSO: También en mejorar la eficiencia, reducir las pérdidas en el transporte, etc.

SOLUCIONARIO

Innovación, cambio tecnológico y globalización

Preguntas tipo test

1. a
2. b
3. d
4. b
5. d

Preguntas de verdadero y falso

1. VERDADERO: Entre otras, la corriente neoschumpeteriana o evolucionista adopta esta perspectiva para rebatir muchos supuestos fundamentales de la teoría económica neoclásica.
2. FALSO: Si bien las redes se han hecho más globales, esto ha venido de la mano de un aumento de la concentración geográfica en grandes urbes que aglutinan interacciones entre innovadores también a escala local.
3. FALSO: Esta visión tradicional se está poniendo en duda por otra corriente que subraya los efectos negativos de las patentes en la difusión de conocimientos. Según esta segunda perspectiva, las patentes restringen fuertemente el uso de conocimientos hasta el punto de frenar la generación de innovaciones.

4. FALSO: La historia económica ha mostrado que el ahorro de mano de obra en algunas actividades y en algunos sectores ha permitido la creación de nuevas actividades, sectores y, con ello, nuevos empleos. Sin embargo, el debate sobre esta relación siempre ha estado presente entre los estudiosos del tema.
5. VERDADERO: Las revoluciones tecnológicas implican un cambio de paradigma tanto en la oferta como en la demanda de la economía e, incluso, en la forma de pensar y vivir.

El comercio internacional

Preguntas tipo test

1. b
2. b
3. a
4. c
5. d

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: Esa afirmación sería verdadera para el caso de Adam Smith, pero no de David Ricardo, para quien la clave estaba en la ventaja relativa o comparativa.
2. FALSO: En su conjunto, son los países del Norte los principales exportadores mundiales de alimentos.
3. VERDADERO: Hay un pequeño grupo de países del Sur con un gran volumen de exportación de manufacturas, entre los que destacan, China, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán.
4. FALSO: Esto se dio tras la Segunda Guerra Mundial, en la etapa conocida como los Treinta Gloriosos.
5. FALSO: El AsA buscaba la reducción de la protección arancelaria, la eliminación de los subsidios a la exportación y el acceso a los mercados, pero sus numerosas excepciones y su complejo sistema de "compartimentos de colores" permiten a los gobiernos de los países del Norte mantener su agricultura protegida.

Las empresas transnacionales y la inversión extranjera

Preguntas tipo test

1. b
2. c
3. a
4. b
5. a

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: Las inversiones de los países emergentes y particularmente de servicios se explican de forma más adecuada con nuevas teorías
2. VERDADERO
3. FALSO: Durante el periodo colonial e incluso antes hubo importantes empresas transnacionales.
4. FALSO: La metodología de recogida de información es diferente y, por lo tanto, los datos también.
5. VERDADERO

La integración económica regional

Preguntas tipo test

1. a
2. c
3. b
4. c
5. d

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: La libre circulación de personas es una característica del mercado interior y de todas las fases más avanzadas de integración, con independencia de que puedan existir excepciones como por ejemplo en algunos países de la UE.
2. FALSO: Los fundadores de la UE señalaron el rol de la integración europea para el mantenimiento de la paz, tras la segunda guerra mundial.
3. FALSO: El porcentaje se determina en las negociaciones y sector por sector.
4. VERDADERA: Además de la Zona Euro en África hay diversas experiencias de zonas monetarias.
5. VERDADERA: Supone la libre circulación de los factores productivos

La financiación internacional para el desarrollo

Preguntas tipo test

1. d
2. b
3. d
4. d
5. a

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: Además de dicho objetivo respecto a la AOD, el informe ampliaba sus recomendaciones a otros ámbitos, como el comercio, las inversiones o la deuda externa, entre otros.
2. FALSO: Dicha situación se produjo en los años 90, fuertemente influenciada también por el fin de la Guerra Fría.
3. FALSO: Siguiendo las recomendaciones de la Unión Europea para no generar desventajas comparativas dentro del Bloque, países europeos como Bélgica, Francia, Polonia, Finlandia, Irlanda, Italia y España ya los han adoptado. Otros 10 países del Bloque están en proceso para adoptarlos.
4. FALSO: Son países importantes en cuanto a valores absolutos, condicionado por el gran tamaño de sus economías, pero en términos relativos respecto a su renta sus valores son muy bajos, lo cual muestra la poca importancia que se da a esta política.
5. VERDADERA

La cooperación internacional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Preguntas tipo test

1. c
2. a
3. d
4. c
5. c

Preguntas de verdadero y falso

1. VERDADERO.
2. VERDADERO.
3. FALSO: La CSS nació en 1978 con el Plan de Acción de Buenos Aires.
4. VERDADERO.
5. FALSO: Implica una crisis que atañe a todos los sectores.

La econometría en el estudio de la economía mundial

Preguntas tipo test

1. b
2. b
3. d
4. c
5. b

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: Un modelo econométrico es una representación simplificada entre dos o más variables, que se utiliza para analizar sistemas reales concretos. Tiene que basarse en sistemas económicos más o menos generales y completarse con aspectos particulares propios del sistema de estudio. Por tanto, las conclusiones procedentes de su aplicación son de ámbito reducido (espacial y temporal) y no generable a todos los sistemas.
2. FALSO: Su utilización abarca en la actualidad, además de la economía, otros campos, como la sociología, psicología, la política, geografía, entre otros.
3. FALSO: Atendiendo a la dimensión espacio-tiempo las series estadísticas se pueden clasificar en series temporales y series de corte trasversal.
4. VERDADERO: Un correcto análisis e interpretación de los resultados de un modelo econométrico exige la utilización de datos recientes o actuales, extensos (sin discontinuidades) y homogéneos en términos metodológicos
5. FALSO: La formalización de la econometría como ciencia corresponde a la década de los cincuenta (del siglo XX), con la aparición en 1953 del primer manual denominado A Testbook of Econometrics, escrito por).

Antropología y economía mundial

Preguntas tipo test

1. c
2. b
3. c
4. b
5. d

Preguntas de verdadero y falso

1. FALSO: La economía está inserta (embeded) en el resto de las instituciones sociales.
2. VERDADERO
3. VERDADERO
4. FALSO: Es al contrario.
5. FALSO: Ha convivido con otros modos de producción, a menudo "articulándose" con ellos.